

Руководство АРМГ по сертификации в области государственного-частного партнерства (ГЧП)



Руководство по сертификации в области ГЧП, далее именуемое «Руководство по ГЧП», представляет собой свод знаний, в котором детально излагаются все соответствующие аспекты создания и реализации эффективного и устойчивого государственного-частного партнерства (ГЧП). Оно предназначено для специалистов в области ГЧП, правительств, консультантов, инвесторов и других лиц, заинтересованных в ГЧП. Данное Руководство по ГЧП относится к квалификациям в области ГЧП (СР³Р), получение которых дает специалистам возможность использовать формулировку «Сертифицированный специалист в области ГЧП», созданную на базе Программы АРМГ по сертификации в области ГЧП. Программа АРМГ по сертификации в области ГЧП, далее именуемая «Сертификационная программа», представляет собой инновационную разработку Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, представленного Многосторонним инвестиционным фондом, Исламского банка развития и Группы Всемирного банка (WBG), которая финансируется Фондом консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF).

ЗАЯВЛЕНИЕ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Точки зрения, толкования, результаты и/или выводы в настоящей работе относятся лично к авторам и необязательно отражают мнения или официальную политику или позицию Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, представленного Многосторонним инвестиционным фондом, Исламского банка развития, Фонда консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF) и Группы Всемирного банка (WBG), их советов директоров или правительств, которые они представляют. Вышеуказанные организации не дают никаких гарантий, как прямых, так и подразумеваемых, и не несут ответственности за точность, своевременность, правильность, полноту, коммерческую ценность или пригодность для определенной цели применительно к любой информации в настоящем документе.

Данная публикация соответствует принципам WBG по отношению к обозначению участников и картам. Обозначение или ссылка на определенную территорию или географический регион или использование термина «страна» в данном документе не подразумевает выражение любой точки зрения со стороны вышеуказанных организаций или их Советов директоров или правительств, которые они представляют, касательно юридического статуса любой страны, территории, города или региона, их органов власти или определения их границ.

ПРАВА И РАЗРЕШЕНИЯ

На текст данного документа распространяется авторское право. Так как вышеуказанные организации поощряют распространение своих знаний, разрешается полное или частичное воспроизведение данной работы для некоммерческих целей при условии надлежащего уведомления Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, Исламского банка развития, Многостороннего инвестиционного фонда и Группы Всемирного банка (WBG) при финансовой поддержке Фонда консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF). Любые запросы по правам и лицензиям, включая производные авторские права, следует направлять по адресу: США, 20433, Округ Колумбия, Вашингтон, 1818 Эйч-Стрит, северо-запад, Группа Всемирного банка, Издательский отдел Всемирного банка (World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA); факс: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.

ВЕРСИЯ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Перевод Руководства на русский язык выполнен для АРМГ компанией PPP Experts Ltd. (www.pppexperts.com) при финансовой поддержке Международной финансовой корпорации (International Financial Corporation, IFC). Редактор перевода Сергей Самолис (samolissg@gmail.com).

Глава 1: Государственно-частное партнерство: Введение и обзор

Содержание

ЗАЯВЛЕНИЕ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	1
Введение и цели	9
1. Введение и описание предмета концепции ГЧП.....	12
1.1. Определение ГЧП для цели этого Руководства по ГЧП	12
ГЧП как юридический термин в некоторых юрисдикциях.....	15
ГЧП – это не приватизация	15
1.2 Анализ определения, предложенного в данном Руководстве по ГЧП. Описание и объяснение характеристик договора ГЧП как инструмента закупки новой инфраструктуры	16
2. Частное участие в государственной инфраструктуре и услугах: что относится и не относится к ГЧП	21
2.1. Варианты инфраструктурных закупок, которые не считаются ГЧП.....	25
Традиционные закупки инфраструктуры: государственное финансирование и государственное управление. Договоры на строительство и проектирование и на строительство.....	25
Проектирование, строительство и финансирование (DBF)	27
2.2. Варианты инфраструктурных закупок, которые рассматриваются как ГЧП.....	29
Договоры на проектирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание (DBOM).....	29
Договор на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание (DBFOM)	30
Договоры DBFOM на основе платежей потребителя (ГЧП на основе платежей потребителя или концессия).....	31
DBFOM с оплатой госсектора (ГЧП с оплатой госсектора или Инициатива частного финансирования [PFI])	35
Государственно-государственное партнерство и институциональное ГЧП (подконтрольное государственному органу, осуществляющему закупки)	39
2.3. Договоры на управление услугами или существующей инфраструктурой	41
Договоры на долгосрочное управление или обслуживание «с рисками»	41
Краткосрочные договоры на обслуживание и стандартные краткосрочные договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание	42

2.4.	Другие формы частного участия в государственной инфраструктуре и услугах.....	45
	Приватизированные компании и компании, работающие на либерализованном и регулируемом рынке: «Регулируемые коммунальные активы, принадлежащие инвестору».....	45
	Государственная доменная концессия и предоставление государственных полномочий для инвестирования и эксплуатации инфраструктуры с государственным участием на регулируемых условиях.....	46
3.	Типы ГЧП и терминология	49
3.1.	Типы и виды ГЧП.....	49
3.2.	Терминология: другие названия для обозначения концепции ГЧП.....	50
4.	Сферы использования ГЧП: инфраструктурные секторы.....	55
	Государственные активы и инфраструктура	55
	Типы инфраструктуры: экономическая и социальная инфраструктура	56
	Типы активов по секторам.....	57
5	Случаи использования ГЧП: мотивация и подводные камни	59
5.1.	Заявленные причины: ГЧП в качестве финансового механизма правительств для реализации инфраструктурных проектов	59
	5.1.1. ГЧП как альтернативный способ финансирования инфраструктуры (частное финансирование).....	59
	5.1.2. Мотивация в форме доступа к денежным средствам.....	60
5.2.	Эффективность и результативность ГЧП как потенциальный источник более высокой эффективности инфраструктурных проектов	61
	5.2.1. Управление расходами: более высокая гибкость при управлении расходами и «прибыльная» природа ГЧП	62
	5.2.2. Управление затратами жизненного цикла	62
	5.2.3. Передача рисков	63
	5.2.4. Инновации	63
	5.2.5. Анализ выгод: надежность и результативность	64
	5.2.6. Эффективность на основе максимизации использования/более широкого использования актива.....	65
5.3.	Другие выгоды для правительств, связанные с общей эффективностью	66
5.4.	Недостатки и подводные камни при использовании ГЧП	68
5.5.	Условия получения выгод: введение элементов и этапов надлежащего процесса ГЧП, необходимость принципов руководства проектами и роль рамочных условий ГЧП	70

5.6. Проблема некоторых стран с развивающимися рынками и экономиками переходного периода и наименее развитых стран: необходимость адаптировать подход ГЧП к макроэкономической ситуации и ограничениям финансового рынка.....	76
5.7. Выводы: рекомендации	81
6. Стандартная базовая структура проекта ГЧП	82
6.1. Введение в базовую структуру проекта ГЧП	82
1. Консорциум учреждает СПК, которая подписывает договор.....	84
2. СПК заключает соглашения о финансировании и реализует свою договорную структуру (проектные даунстрим-договоры).....	85
3. Строительные работы выполняются, а средства (полученные в виде займов или собственного капитала) вносятся (№ 3 и № 3а). СПК рассчитывается со строительными подрядчиками (№ 3с).....	86
4. Начинается эксплуатация (№ 4), а СПК начинает получать платежи от правительства и/или потребителей (№ 4b). СПК рассчитывается с подрядчиками по договорам O&M (№ 4с).....	87
5. Погашение кредитной задолженности (№5) и выплаты собственного капитала.....	87
6. Возврат	88
6.2. Структура договора ГЧП (апстрим-договор) и введение в платежный механизм	89
6.3. Примеры разных предметов и структур.....	91
7. Способы финансирования ГЧП с частным финансированием: источники средств для покрытия расходов на строительство	92
7.1. Частное финансирование и проектное финансирование	95
7.2. Финансовая структура: категории, инструменты и источники (провайдеры средств) – финансовая стратегия спонсора/частного партнера	101
7.2.1. Источники средств	101
7.2.2. Введение в финансовое структурирование и финансовую стратегию	104
7.2.3. Роль многосторонних банков развития	106
7.2.4. Особенности исламского финансирования	108
7.3. Софинансирование как комбинация государственного традиционного финансирования/закупок и частного финансирования	108
Аспекты, связанные с соотношением цены и качества	110
7.4. Другие формы государственного участия в финансовой схеме или вмешательство в коммерческую осуществимость	110
7.4.1. Другие способы (возобновляемые) заполнения финансового дефицита на рынке или увеличения ценовой доступности	112

7.4.2. Подходы к снижению рисков, улучшение кредитного качества и другие методики минимизации рисков.....	113
7.5. Другие аспекты, касающиеся финансовой структуры проектной компании, которые влияют на проектный договор ГЧП	116
Права кредиторов	117
Ограничение финансового рычага и установление минимальных обязательств по собственному капиталу.....	118
Передача акций и изменение структуры контроля	118
Доход от рефинансирования	119
Обязательное предоставление финансового пакета авансом или разрешение переговоров после присуждения договора. Риск финансового закрытия.....	120
Конкурентная борьба за заемное финансирование победителя конкурса	121
8. Причины провала проектов: необходимость в полноценном управлении проектом и подготовке проектов	123
8.1. Что такое провал проекта? Типы провала проекта	123
8.2. Угрозы для рационального управления процессом.....	125
8.3. Примеры прекращения проекта из-за неправильного управления процессом.....	128
8.3.1. Возникающие до конкурсной процедуры и на этапе конкурсной процедуры	128
8.3.2. Прекращение в течение срока действия договора	130
8.4. Заинтересованность частного сектора (потенциальных участников конкурса) и возможные вопросы в отношении всего процесса ГЧП	131
9. Введение в концепцию рамочных условий ГЧП и рассмотрение первоначальных рамочных условий. Аспекты, которые важны для частного сектора в отношении рамочных условий и рынков.....	133
Определение ГЧП для цели этого Руководства по ГЧП. Элементы или компоненты рамочных условий	134
Рамочные условия ГЧП «обязательно» включают в себя следующие элементы:	135
Способы внедрения или документирования рамочных условий.	
Различные правовые традиции	136
Рамочные условия уже разработаны, но нуждаются в пересмотре или адаптации для целей ГЧП.....	137
Частный сектор/потенциальные участники конкурса также заинтересованы в рамочных условиях и программах.	140

10. Обзор цикла процесса ГЧП. Подготовка, структурирование и управление договором ГЧП	144
Этап 1 (раздел 3): идентификация проекта и скрининг ГЧП	150
Этап 2 (раздел 4): оценка и подготовка проекта	151
Этап 3 (раздел 5): структурирование и составление материалов.....	156
Этап 4 (раздел 6): конкурсная процедура (присуждение и подписание договора)	157
Этап 5 (раздел 7): управление договором. Строительство	160
Этап 6 (раздел 8): управление договором. Эксплуатация (до завершения и возврата)	161
Справочная литература	162
Приложение А к Главе 1: Базовое введение в проектное финансирование.....	168
Приложение В к Главе 1: Исламское финансирование проектов ГЧП	175

Текстовые вставки

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.1: ГЧП: Основной предмет Руководства по ГЧП.....	9
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.2: Образовательные цели	10
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.3: Примеры определений ГЧП	12
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.4: Определение договора ГЧП с частным финансированием (в качестве альтернативного способа закупки инфраструктуры для целей настоящего Руководства по ГЧП)	14
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.5: Краткий обзор существенных и других общих черт ГЧП с частным финансированием	20
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.6: Ключевые аспекты касательно введения в концепцию ГЧП	21
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.6: Виды ГЧП на основе платежей потребителя	34
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.7: Дорога I-595, пример ГЧП с оплатой госсектора в форме платной дороги с грантовым софинансированием	36
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.8: Пример институционального ГЧП: Дорога Мадрид Калле 30	40
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.10: Долгосрочный лизинг или концессия для существующей инфраструктуры на основе платежей потребителя как отдельный случай управленческого или сервисного ГЧП со значительным частным финансированием. Схемы монетизации активов.	42
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.11: Основные аспекты типов и форм частного участия в государственной инфраструктуре и услугах	48
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.12: Ключевые аспекты типов ГЧП и терминологии.....	54
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.13: Черты государственного актива, который потенциально может быть предметом ГЧП	56
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.14: Социальная инфраструктура и экономическая инфраструктура	57
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.15: В ГЧП, которое не приводит к возникновению государственного долга, все равно возникают обязательства	60

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.16: ГЧП действительно отличается более высокой эффективностью?	66
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.17: Краткий обзор ключевых аспектов: основные источники ГЧП для увеличения эффективности и результативности при инфраструктурных закупках	67
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.18: Необходимость конкуренции. Способы закупок по ГЧП... ..	71
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.19: Трудности, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления	79
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.20: рекомендации	81
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.21: Специальная проектная компания (СПК) как общая черта ГЧП	88
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.22: Первоначальное разъяснение: фондирование и финансирование	92
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.23: Основные опасения проектных кредиторов	97
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.24: Основные аспекты финансовой структуры проекта ГЧП	100
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.25: Инфраструктурные фонды и финансовые партнеры	103
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.26: Двусторонняя финансовая поддержка: роль экспортных кредитных агентств	108
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.27: Последние тенденции финансовой поддержки ГЧП с частным финансированием в Латинской Америке	116
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.28: Ключевые аспекты финансирования по договору ГЧП с частным финансированием	122
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.29: Краткий обзор типов провала проекта	125
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.30: Общие факторы, связанные с управлением и принципами руководства проектом, которые могут поставить под угрозу результаты проекта в рамках ГЧП (как и в любом правительственном проекте)	126
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.31: Определение рамочных условий согласно другим руководствам	134
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.32: Основные соображения о рамочных условиях и программах ГЧП	140
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.33: Терминология, связанная с процессом ГЧП и его задачами (термины, используемые в данном Руководстве по ГЧП в сравнении с другими терминами)	149
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.34: Альтернативные способы идентификации и оценки проектов ГЧП	152
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.35: Основные типы конкурсных процедур	155

Рисунки

РИСУНОК 1.1: Диапазон частного участия в государственной инфраструктуре и услугах	23
РИСУНОК 1.2: Базовая схема договора на строительство или проектирование и строительство	26
РИСУНОК 1.3: Базовая схема договора на проектирование, строительство и финансирование (DBF)	28
РИСУНОК 1.4: Базовая схема договора на проектирование, строительство,	

эксплуатацию и техническое обслуживание (DBOM)	30
РИСУНОК 1.5: Базовая схема структуры договора DBFOM (на основе платежей потребителя).....	33
РИСУНОК 1.6: Базовая схема структуры DBFOM (с оплатой госсектора)	38
РИСУНОК 1.7: Краткая формулировка факторов эффективности в ГЧП.....	62
РИСУНОК 1.8: Сравнительная схема исходящих потоков государственных средств	64
РИСУНОК 1.9: Базовые элементы успешности ГЧП.....	75
РИСУНОК 1.10: Проектная структура ГЧП.....	84
РИСУНОК 1.11: Упрощенный баланс — активы и обязательства проектной компании ГЧП	95
РИСУНОК 1.12: Коэффициент покрытия долга	99
РИСУНОК 1.13: Общие или основные этапы процесса ГЧП	146
РИСУНОК 1.14: Цикл процесса ГЧП в соответствии с настоящим Руководством по ГЧП.....	147

Таблицы

ТАБЛИЦА 1.1: Сравнение приватизации и ГЧП.....	45
ТАБЛИЦА 1.2: Характеристики ГЧП с частным финансированием и отсутствующие элементы в других методах инфраструктурных закупок	47
ТАБЛИЦА 1.3: Терминология по договорам ГЧП, в основном связанным с новой инфраструктурой или модернизацией инфраструктуры, созданной при частном финансировании.....	50
ТАБЛИЦА 1.4: Терминология, используемая для обозначения договоров ГЧП, которые касаются только или в основном управления существующей инфраструктурой или только предоставления государственных услуг.....	52
ТАБЛИЦА 1.5: Типы активов по секторам. Секторы, в которых закупка инфраструктурного актива может осуществляться на основе схемы Г	58
ТАБЛИЦА 1.6: Источники и провайдеры средств	101
ТАБЛИЦА 1.7: Требования или условия частного сектора и характеристики приемлемого и привлекательного проекта.....	132
ТАБЛИЦА 1.8: Адаптация существующих рамочных условий к ГЧП: воссоздание документа с рамочными условиями или внесение поправок в существующие различные законы или политики	138
ТАБЛИЦА 1.9: Необходимые черты рамочных условий ГЧП, программ ГЧП в соответствии с требованиями частных компаний мирового класса (и другие характеристики привлекательного и авторитетного рынка ГЧП).....	142

Введение и цели

Цель данной главы – представление Руководства по ГЧП и общее описание государственно-частного партнерства (ГЧП) для читателей. В ней также вводятся базовые черты и характеристики ГЧП.

ГЧП – один из способов закупки инфраструктуры и услуг. Как будет объяснено в этой главе, подход ГЧП может давать значительные преимущества при условии соблюдения ряда условий.

Так как ГЧП успешно используется при закупке инфраструктуры и услуг, Руководство по ГЧП в первую очередь сосредоточено на более эффективном использовании ГЧП в качестве инструмента для создания новой или модернизированной инфраструктуры. Таким образом можно обеспечить максимальную возможную ценность такого варианта закупок, чтобы помочь странам преодолевать инфраструктурный разрыв посредством получения доступа к большему объему частного капитала и знаний и опыта эффективным и систематичным образом. Это особенно актуально для стран с развивающимися рынками и экономиками переходного периода.

Основные цели этой главы – ввести концепцию ГЧП как формы закупок и управления инфраструктурой, определить объем и содержание термина для целей Руководства по ГЧП, а также объяснить его основные характеристики. В этой главе также вводятся аспекты ГЧП, которые будут более подробно объяснены в других частях Руководства по ГЧП. Они включают в себя актуальность и характеристики полноценных рамочных условий ГЧП, а также всего рабочего цикла ГЧП, включая описание всех этапов, входящих в цикл, с практической точки зрения. См. текстовую вставку 1.1.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.1: ГЧП: Основной предмет Руководства по ГЧП

ГЧП – это способ закупки инфраструктуры и услуг, при котором необязательно требуется привлекать частный капитал. Подход ГЧП может использоваться для закупки и управления услугами или для управления существующими инфраструктурными активами. Более того, большинство, если не все преимущества ГЧП можно получить благодаря контрактным структурам для реализации новых инфраструктурных проектов, при которых финансирование привлекается непосредственно из государственного сектора.

Однако в контексте настоящего Руководства по ГЧП в целом и в общем признается необходимость преодоления инфраструктурного разрыва во многих странах. Кроме того, многим странам (особенно странам с развивающимися рынками и экономиками переходного периода) нужно полагаться на частные ресурсы как на способ ускорения инфраструктурного развития (при этом все подводные камни описаны в этой главе и в Руководстве по ГЧП).

По этой причине Руководство по ГЧП будет направлено на рассмотрение ГЧП как инструмента для закупок государственной инфраструктуры (включая финансирование, строительство, эксплуатацию и обслуживание) с участием частного капитала.

Однако большая часть знаний, информации и описания практики и подходов к управлению программами и проектами ГЧП остается применимой и для других форм ГЧП.

Еще одна цель Руководства по ГЧП и этой главы заключается в том, чтобы помочь в создании общей терминологической базы по ГЧП и процессу ГЧП. В Руководстве по ГЧП признается, что определение ГЧП, основные причины его использования, а также основные источники эффективности и Соотношения цены и качества (VfM) отличаются в зависимости от страны. Также существуют различные толкования рамочных условий ГЧП и основных их компонентов, а также характеристик надлежащего процесса для определения, подготовки, оценки, структурирования и заключения соглашения о ГЧП.

В этом смысле Руководство по ГЧП рекомендует предпочтительное использование некоторых терминов. В этой связи в Руководстве по ГЧП приведен обширный глоссарий, который помогает читателям понять Руководство по ГЧП, а также выявить аналоги других терминов и вариантов их использования, более распространенных в отдельных странах. Для целей удобства в Руководстве по ГЧП также определенным образом описан процесс ГЧП и его поэтапная последовательность и задачи. Однако следует проявлять гибкость при рассмотрении структуры, так как авторы не ставили цель предписать определенный подход к организации и управлению. В текстовой вставке 1.2 описаны образовательные цели этой главы.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.2: Образовательные цели

Эта глава даст читателям возможность лучше понять ГЧП и Руководство по ГЧП следующим образом:

Раздел 1. Введение и описание предмета концепции ГЧП.

- Определение ГЧП для цели этого Руководства по ГЧП.
- Основные характеристики ГЧП.

Раздел 2. Альтернативы финансирования и закупок инфраструктуры. Что относится и не относится к ГЧП?

- Основные методы обычных закупок и закупок с государственным финансированием (например, договоры со следующим предметом: строительство; строительство и проектирование (DB), инжиниринг, закупки и строительство (EPC)) и их отличия от ГЧП.
- Определение проекта проектирования, строительства, финансирования, эксплуатации и технического обслуживания (DBFOM) и способы его фондирования (ГЧП на основе платежей потребителя по сравнению с ГЧП с оплатой госсектора и различные варианты).
- Случаи, в которых договоры на оказание услуг и/или управление существующей инфраструктурой считаются или не считаются ГЧП (сервисное ГЧП).
- Описание других примеров частного участия и случаи, в которых они не относятся ни к ГЧП, ни к методам закупки.
- Отличие ГЧП от других методов закупки инфраструктуры.

Раздел 3. Типы ГЧП и терминология.

- Различные виды ГЧП.
- Разные варианты концепции ГЧП в различных странах/юрисдикциях и другая терминология, которая применяется в концепции ГЧП.

Раздел 4. Сферы использования ГЧП: инфраструктурные секторы.

- Описание концепции государственной инфраструктуры и способы ее влияния на метод закупки в области ГЧП.
- Секторы и проекты, которые обычно подходят для ГЧП.

Раздел 5. Мотивация использования ГЧП: подводные камни, проблемные вопросы и введение в рабочий цикл ГЧП.

- Распространенные причины или мотивация использования ГЧП.
- Типичные подводные камни и предостережения, которые необходимо учитывать при использовании ГЧП.
- Важность обстоятельного отбора, подготовки и прозрачных конкурсных процедур.
- Роль рамочных условий при продвижении и защите успешного подхода ГЧП.
- Сложности, с которыми могут столкнуться некоторые страны с развивающимися рынками и экономиками переходного периода, особенно наименее развитые страны, при развитии ГЧП, и их причины.

Раздел 6. Стандартная структура ГЧП.

- Основные элементы договора ГЧП и роли различных сторон-участников.
- Структура договора ГЧП: апстрим-структура и даунстрим структура.
- «Платежный механизм» и его роль.
- Важность структурирования ГЧП и способы исполнения своих обязательств частным партнером.
- Основные структуры с точки зрения предмета, которые используются в самых распространенных секторах ГЧП.

Раздел 7. Способы финансирования ГЧП.

- Стандартные источники доходности и типы ГЧП в зависимости от происхождения фондирования (включая ГЧП с софинансированием).
- Роль Многосторонних банков развития и других институтов развития, например, Экспортных кредитных агентств.
- Финансовые аспекты, которые должен учесть государственный орган, осуществляющий закупки.
- Потенциальные ошибки и проблемные вопросы.

Раздел 8. Причины провала проекта: необходимость разумного управления процессом и подготовки проектов.

- Критерии успешности проекта и причины провала проектов.
- Требования частного партнера в плане приемлемости проектов.

Раздел 9. Введение в концепцию рамочных условий ГЧП и начало рассмотрения рамочных условий.

- Необходимость полноценных рамочных условий для успешной реализации ГЧП в качестве программного или стратегического инструмента. Элементы рамочных условий.
- Причины важности рамочных условий и рынков ГЧП для частного партнера.

Раздел 10. Обзор процесса ГЧП. Основные этапы рабочего цикла ГЧП.

- Рабочий цикл ГЧП и его основные этапы (от идентификации до управления контрактом).

1. Введение и описание предмета концепции ГЧП

ГЧП считается методом как закупки государственных активов¹ (новых активов или модернизированных существующих активов), так и предоставления государственных услуг.

В этом разделе дается широкое определение ГЧП, которое отражает суть концепции ГЧП в качестве средства для закупки активов, закупки и предоставления услуг и управления существующей инфраструктурой. В нем также приводится более узкое определение, т.е. основное определение, которое будет использоваться во всем Руководстве по ГЧП и рассматривает ГЧП как альтернативный способ закупки новой инфраструктуры.

После введения определения ГЧП и квалифицирующих общих аспектов, связанных с термином ГЧП, в этом разделе будут кратко изложены основные черты договора ГЧП.

На основании предложенного определения и структуры договора ГЧП следующий раздел будет содержать более подробное описание основных видов договоров и других случаев, в которых частный сектор играет роль в управлении государственной инфраструктурой и оказании соответствующих услуг.

Дополнительная информация о концепции ГЧП будет представлена в следующих разделах. В этих разделах авторы объяснят, как разные названия и концепции используются для обозначения договоров ГЧП в разных юрисдикциях, какие виды проектов и/или секторов обычно подходят для ГЧП, а также что представляет собой стандартная структура ГЧП.

1.1. Определение ГЧП для цели этого Руководства по ГЧП

ГЧП представляет собой договорный механизм для предоставления государственных активов и услуг. Договоры ГЧП включают в себя договоры, нацеленные на создание и управление новой инфраструктурой, на осуществление существенной модернизации существующей инфраструктуры (они называются инфраструктурным ГЧП), а также договоры, по которым частный партнер управляет существующей инфраструктурой или только предоставляет или эксплуатирует государственные услуги (они называются сервисным ГЧП).

Это не общепризнанное определение концепции ГЧП. На самом деле, иногда термин «ГЧП» используется для обозначения любой формы объединения или сотрудничества государственного и частного сектора для достижения общей цели.

Также существует множество определений в сфере закупок и предоставления государственной инфраструктуры и услуг (см. текстовую вставку 1.3).

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.3: Примеры определений ГЧП

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет Государственно-частное партнерство (ГЧП) как соглашение между правительством и одним или несколькими частными партнерами (включая операторов и финансирующие стороны). В рамках соглашения частные партнеры оказывают услуги таким образом, чтобы цели оказания услуг со стороны правительства были

¹ Государственные активы представляют собой основные средства, то есть активы, приобретенные для долгосрочного использования, которые представляют собой государственные работы, подлежат или предназначены для государственного использования или сопутствуют предоставлению государственных услуг.

Государственные активы часто именуется «государственная инфраструктура». При этом термин «инфраструктура» используется в широком смысле для обозначения типа государственных активов, которые обычно закупаются в рамках ГЧП. Оксфордский словарь английского языка дает следующее определение инфраструктуры: «Основные физические или организационные структуры и объекты (например, здания, дороги, объекты электроэнергетики), необходимые для деятельности общества или предприятия». В разделе 4 более подробно описана концепция инфраструктуры и даны примеры инфраструктурных проектов в различных секторах инфраструктуры.

взаимувязаны с целями получения прибыли со стороны частных партнеров. Более того, эффективность такой взаимувязки зависит от достаточной степени передачи риска частным партнерам.

По мнению Международного валютного фонда, ГЧП относится к договоренностям, по которым частный сектор поставляет инфраструктурные активы и услуги, традиционно предоставляемые правительством. В дополнение к частной реализации и финансированию государственных инвестиций, ГЧП отличается еще двумя важными характеристиками: фокус на оказании услуг и инвестирование со стороны частного сектора. Таким образом, значительный риск передается от правительства частному сектору.

ГЧП применяется во множестве различных социально-экономических инфраструктурных проектов. Однако оно в основном используется для строительства и эксплуатации больниц, школ, тюрем, дорог, мостов и тоннелей, легкорельсовых сетей, систем управления полетами и систем водоснабжения и водоотведения.

Что касается Европейской комиссии, термин «государственно-частное партнерство» не определен на уровне сообщества. В целом термин относится к формам сотрудничества государственных органов и бизнеса, которые направлены на обеспечение фондирования, строительства, реконструкции, управления и обслуживания инфраструктуры для предоставления услуг.

Агентство Standard & Poor's определяет ГЧП как любые среднесрочные либо долгосрочные отношения между государственным и частным секторами, включающие разделение рисков и выгод мультисекторных навыков, опыта, знаний и финансирования для получения желательных результатов политики в той или иной области.

Для Европейского инвестиционного банка государственно-частное партнерство – родовое понятие для обозначения взаимоотношений между частным сектором и государственными органами, часто для привлечения ресурсов и/или знаний и опыта частного сектора с целью предоставления государственных активов и услуг. Таким образом, термин «ГЧП» используется для описания широкого ряда форм рабочего взаимодействия от свободных, неофициальных и стратегических партнерств вплоть до договоров на проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию (DBFO) и учреждение совместных предприятий.

Источник: Из издания ОЭСР (2008 г.) «Государственно-частное партнерство: В стремлении к разделению рисков и соотношению цены и качества»

На основании определения, данного в *Справочном руководстве по государственно-частному партнерству, Ред. 2.0* (Всемирный банк 2014), можно дать следующее определение ГЧП как широкой концепции, применимой к новой и существующей инфраструктуре и услугам:

«Долгосрочный договор между стороной государства и частной компанией-участником проекта² о строительстве и/или управлении государственным активом или услугой, по которому частный агент несет значительный риск и управленческую ответственность в течение срока действия договора, а вознаграждение в значительной степени зависит от операционной эффективности и/или спроса или использования актива или услуги».

² «Частная компания-участник проекта» – термин, который обозначает агентов или участников частного сектора, т.е. компании, которые будут выступать в качестве «частного партнера» в «партнерстве» (т.е. договоре ГЧП). Частный партнер – это сторона договора со «стороной государства», которая обычно является проектной компанией и может также именоваться «специальная проектная компания (СПК)». Понятие включает в себя компанию, специально учрежденную для подписания договора и управления проектом (см. текстовую вставку в разделе 6.1). Этот аспект более подробно объяснен в этой главе. Концепция стороны государства включает в себя либо правительства (соответствующий государственный орган, осуществляющий закупки), ведомства и компании, либо лица, которые могут выступать в качестве государственных органов, осуществляющих закупки от имени правительства по соответствующему договору. См. глоссарий для получения дополнительной информации.

Это широкое определение, которое используется в данном Руководстве по ГЧП в отношении метода предоставления государственной инфраструктуры и/или услуг в качестве альтернативы «обычных закупок».

«Обычные» формы закупок отличаются в зависимости от страны и ее традиций закупок. Более того, некоторые страны иногда вводят новые формы закупок (или новые типы договоров), которые не распространены в соответствующей стране, но которые также не считаются ГЧП в данном Руководстве по ГЧП. Для удобства в данном Руководстве по ГЧП авторы ссылаются на любой договор на приобретение товаров (включая работы) и услуг государственным сектором, который не подпадает под вышеупомянутое определение ГЧП в качестве традиционных или обычных закупок.

Более широкое определение ГЧП предполагает наличие значительных рисков и обязательств, которые возлагаются на частного агента в рамках долгосрочных взаимоотношений. Это необязательно значит, что частный агент будет финансировать часть или все работы, когда ГЧП касается создания инфраструктуры (инфраструктурное ГЧП). Это скорее подразумевает связь строительства/разработки и управления (технического обслуживания и эксплуатации) в рамках единого проекта. Это также означает наличие договора, выступающего в качестве юридического инструмента, в котором изложены права и обязательства обеих сторон. Понятие покрывает не только закупки новой или модернизированной инфраструктуры, но и услуг по управлению инфраструктурой для ранее профинансированных и построенных активов и даже услуг в узком смысле этого слова (т.е. государственных услуг, включая коммунальные услуги, пассажирские перевозки, водоснабжение жилых зданий и т.д., которые могут именоваться «сервисное ГЧП»).

Однако Руководство по ГЧП направлено на ГЧП в качестве альтернативного способа закупки капиталоемких инфраструктурных проектов, которые основаны на финансировании со стороны частного сектора. Это может быть новая инфраструктура или значительная модернизация или восстановление существующей инфраструктуры. В связи с этим в данной главе будет также предложено более узкое определение ГЧП именно как варианта закупки новой или модернизации существующей инфраструктуры на основании частного капитала. Для удобства такое ГЧП будет именоваться в данном Руководстве по ГЧП как «ГЧП с частным финансированием» или просто «ГЧП». Также см. текстовую вставку 1.4.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.4: Определение договора ГЧП с частным финансированием (в качестве альтернативного способа закупки инфраструктуры для целей настоящего Руководства по ГЧП)

Долгосрочный договор между стороной государства и частной компанией-участником проекта о строительстве (или значительной модернизации или восстановлении) и управлении государственным активом (потенциально включая управление связанной государственной услугой), по которому частная компания-участник проекта несет значительный риск и ответственность за управление в течение срока действия договора, предоставляет значительную часть финансирования на свой риск, а вознаграждение в значительной степени зависит от операционной эффективности и/или спроса или использования актива или услуги с целью взаимоувязки интересов обеих сторон.

Это определение в значительной мере соответствует более широкому определению, данному в *Справочном руководстве по ГЧП 2.0*, (Всемирный банк, 2014 г.), которое рассматривает существование частного финансирования, предоставляемого частной компанией-участником проекта, в качестве базового условия.

Наличие и включение частного финансирования в сводный перечень обязательств частной компании-участника проекта не являются обязательным условием успешного применения

подхода ГЧП. Однако передача рисков результативнее (но необязательно эффективнее³), когда частный агент предоставляет капитал, находящийся для него в зоне риска, по сравнению с тем, когда на агента просто распространяются штрафные санкции. При этом привлечение частного финансирования в ГЧП представляет собой сложную задачу для стран с развивающимися рынками и экономиками переходного периода, которые сталкиваются с инфраструктурными разрывами.

Это определение также направлено на два основных вида ГЧП, которые рассматриваются в этом Руководстве по ГЧП: ГЧП, доходы по которым основаны на платежах потребителя (ГЧП на основе платежей потребителя, которые во многих странах также именуется «концессия»), и ГЧП, доходы по которым основаны на государственных или бюджетных выплатах (ГЧП с оплатой госсектора, которые во многих странах также именуется «Инициативы частного финансирования» или «PFI»).

ГЧП как юридический термин в некоторых юрисдикциях

В некоторых юрисдикциях ГЧП может быть законодательно установленным термином (т.е. законным видом договоров/закупок, установленным на законодательном уровне). В других юрисдикциях ГЧП все еще остается концепцией, описывающей иной способ закупки инфраструктуры или услуг, который можно реализовывать при помощи одного или нескольких различных типов договоров.

В ряде юрисдикций, в которых законодательная база включает в себя определение ГЧП, термин относится (с юридической точки зрения) к ГЧП, по которым доходы состоят из государственных платежей, или в которых такие платежи представляют собой большую часть доходов компании ГЧП (например, определение Европейской системы счетов). Термин даже может использоваться для обозначения проектов типа ГЧП с любым уровнем или размером государственных платежей (например, в Бразилии).

В этих юрисдикциях государственные контракты соответствуют определению ГЧП по данному Руководству по ГЧП, но не соответствуют местному официальному определению ГЧП. В таких случаях для ГЧП на основе платежей потребителя обычно используется термин «концессия».

Эти и другие нюансы, связанные с терминологией, которая используется для обозначения договоров ГЧП, объяснены в разделе 3.2 «Терминология: другие названия для обозначения концепции ГЧП».

ГЧП – это не приватизация

ГЧП часто путают с приватизацией. Однако существует четкая разница между этими двумя формами привлечения частного сектора. По своей сути, приватизация включает в себя передачу государственного актива в частную собственность на постоянной основе, а также ответственности за предоставление услуг конечным пользователям. При этом ГЧП обязательно подразумевает сохранение роли «партнера» со стороны государственного сектора в длящихся

³ Необходимо выполнить ряд условий для того, чтобы ГЧП получило выгоду от потенциала эффективности частного финансирования, равно как и для получения сравнительной выгоды в плане эффективности применительно к любому ГЧП. Они описаны далее в разделе 5.

взаимоотношениях с частным сектором (Всемирный банк, Фаркухарсон (Farquharson), Торрес де Мэстл (Torres de Mästle) и Йескомб (Yescombe) совместно с Энцинас (Encinas), 2011 г.).

Путаница возникает из-за того, что термин «приватизация» иногда используется в более широком смысле, например, для обозначения любой формы частного управления. При таком использовании термин может распространяться на различные договоренности, включая ГЧП. Однако для целей настоящего Руководства по ГЧП приватизация используется в своем точном вышеуказанном значении, и ГЧП не является приватизацией. Согласно своему определению, приватизация в своем точном значении – не вариант, посредством которого правительство закупает новую инфраструктуру, так как приватизация подразумевает, что инфраструктура уже создана.

Подобным образом, заключение договора на управление существующей инфраструктурой – не приватизация, так как оно не подразумевает передачу такой инфраструктуры в частные руки на постоянной основе. Кроме того, государственный сектор продолжает выполнять функции «партнера» в длящихся взаимоотношениях с частным сектором.

В разделе 2.4 более подробно объясняется это отличие и характеристики приватизации.

1.2 Анализ определения, предложенного в данном Руководстве по ГЧП. Описание и объяснение характеристик договора ГЧП как инструмента закупки новой инфраструктуры

Настоящее Руководство по ГЧП фокусируется на ГЧП как на методе закупок для создания и управления инфраструктурой на основе частного финансирования, как указано в текстовой вставке 1.3. Определение ГЧП с частным финансированием, данное в этом Руководстве по ГЧП, подразумевает ряд характеристик, которыми должен обладать договор ГЧП, чтобы его можно было обоснованно считать ГЧП с частным финансированием. В этом разделе описаны и объяснены все такие характеристики. Их большая часть, за исключением наличия частного финансирования, также представляет собой обязательные характеристики, которыми должен обладать инфраструктурный договор, чтобы он мог считаться ГЧП в рамках более широкого определения.

1) «Долгосрочный договор между стороной государства и частной компанией-участником проекта»

Долгосрочность: Долгосрочный характер или условие ГЧП естественным образом относится к одной из существенных черт любого ГЧП, т.е. эффективной передаче рисков и обязательств частной стороне на значительную часть срока эксплуатации инфраструктурного актива. Долгосрочность также связана с финансовой структурой в соответствии с дальнейшими объяснениями.

Договор: Для взаимоотношений и/или делегирования управления государственным сектором частному сектору обычно требуется применение договора, т.е. письменного документа, в котором излагаются права и обязательства, которые могут быть принудительно исполнены любой стороной. Как правило, договор представляет собой единый документ с приложениями, имеющий юридическую силу. В некоторых случаях договорные отношения могут быть более комплексными, включая различные договорные документы, связывающие частную компанию-участника проекта с различными государственными учреждениями (например, ГЧП для создания новой энергетической станции может регулироваться лицензией или разрешением, выданным соответствующим министерством, а также договором на

приобретение энергетических ресурсов с государственной компанией, занимающейся передачей энергетических ресурсов).

Такой договор обычно заключается посредством открытого конкурсного процесса, который может осуществляться в форме различных конкурсных процедур.

Сторона государства: Включает в себя правительства (соответствующий государственный орган, осуществляющий закупки) или ведомства, компании и структуры, которые могут выступать в качестве государственных органов, осуществляющих закупки от имени правительства по соответствующему договору. Такие государственные органы, осуществляющие закупки, могут быть национальными или региональными (области или штаты в федеральном государстве, региональные правительства, муниципалитеты и так далее). В настоящем Руководстве по ГЧП публичный партнер также именуется «государственный орган, осуществляющий закупки»⁴, хотя на международном уровне в некоторых юрисдикциях допускаются или используются другие термины (см. глоссарий).

Частная компания-участник проекта: Как правило, относится к ключевой компании или компаниям частного сектора, которые будут участвовать в реализации проекта, в то время как «частный партнер» относится к стороне договора, являющейся контрагентом по отношению к стороне государства. В ГЧП группы частных компаний-участников проекта часто образуют консорциум для подачи тендерного предложения по договору ГЧП. Если консорциум получает право заключения договора, он создает новую компанию для подписания договора и выполнения функций частного партнера. В этом Руководстве по ГЧП такая компания также именуется «проектная компания» или «специальная проектная компания (СПК⁵)».

В некоторых странах государственная компания или государственное предприятие (ГП) (включая потенциальную государственную СПК) может рассматриваться как «частное лицо», на которое распространяется гражданское (а не административное) законодательство. Однако договор между государственным органом, осуществляющим закупки, и таким государственным «частным» предприятием (когда ГП принадлежит правительству, которое осуществляет закупки по проекту) обычно не считается ГЧП и не рассматривается как таковое в этом Руководстве по ГЧП (см. раздел 2.2). Такой договор не рассматривается как государственно-частное партнерство ввиду обоснованных сомнений в передаче риска частному сектору⁶.

Однако наличие государственного органа, осуществляющего закупки, связанного правительства или государственной компании в качестве акционера проектной компании не лишает права рассматривать проектный договор как ГЧП независимо от того, какой долей участия владеет правительство, миноритарной или мажоритарной.

⁴ В общем, публичный партнер или сторона государства в договоре ГЧП совпадает с государственным органом, осуществляющим закупки, который проводит конкурсные процедуры и заключает договор. Для удобства в этом Руководстве по ГЧП предполагается, что это стандартная ситуация. Однако в некоторых случаях государственный орган, осуществляющий закупки, который проводит конкурсные процедуры и принимает решение о подписании договора, не является государственным органом или учреждением, которое подписывает или заключает соглашение о ГЧП, но представляет собой государственный орган, связанный с правительством.

⁵ Необязательно создавать СПК, чтобы договор считался ГЧП. В разделе 6 более подробно описываются принципы СПК и другие альтернативные формы учреждения частного партнера.

⁶ Иным является случай, когда публичная компания или ГП принадлежит иному правительству, нежели то, которое осуществляет закупки по проекту. Такое другое правительство является таким же участником рынка, как любой частный субъект хозяйствования (т.е. конкурирует на рынке), поэтому риск, передаваемый такому ГП, фактически передается от правительства, которое осуществляет закупки.

2) «Для создания (или значительной модернизации или восстановления) и управления государственным активом (потенциально включая управление связанной государственной услугой)»

Создание и управление активом: Одной из существенных черт модели ГЧП является стремление к эффективности посредством привлечения подрядчика. Это касается не только проектирования и строительства актива, но и его долгосрочного обслуживания с тем, чтобы строительство и техническое обслуживание представляли собой комбинированное обязательство. В некоторых проектах управление также включает в себя эксплуатацию (инфраструктуры или связанной услуги).

Значительная модернизация или восстановление: Данное Руководство по ГЧП рассматривает ГЧП как форму реализации капиталоемких проектов. ГЧП может также использоваться для значительных дополнительных инвестиций в существующий актив.

Потенциально включая управление связанной услугой: Основным предметом, рассматриваемым Руководством по ГЧП – создание инфраструктуры. Однако многие ГЧП также включают в себя управление или эксплуатацию государственной услуги, когда инфраструктура связана с такой услугой или представляет собой платформу, позволяющую государственным органам предоставлять услугу. Например, ГЧП по крупной транспортной системе, включая предоставление транспортной услуги, подпадает под определение ГЧП.

3) «В договоре частная компания-участник проекта несет значительную управленческую ответственность и риски в течение срока действия договора»

Значительная управленческая ответственность: Частная компания-участник проекта должна в существенной мере и целостно отвечать за управление активом (особенно управление издержками в течение жизненного цикла), а не только заниматься отдельными и/или незначительными элементами управления. В ином случае нет смысла передавать риски в течение жизненного цикла и заключать долгосрочный договор на основе ГЧП.

Более того, сфера ответственности естественным образом устанавливает объем передаваемых рисков, так как риски не следует передавать по деятельности и действиям, в которых у частного партнера нет средств контроля или механизмов для влияния на управление рисками. Риски, связанные с обязанностями, (т.е. риски, связанные с долгосрочным управлением жизненным циклом инфраструктуры следует передавать только при условии делегирования ответственности за долгосрочное управление, особенно за техническое обслуживание и восстановление, частному партнеру).

Передача значительных рисков: Должна иметь место передача значительных рисков частному сектору на значительную часть жизненного цикла актива (что связано с долгосрочным характером таких договоров), в дополнение к передаче рисков, связанных со строительством.

Значительность: Необходимо передавать большую часть рисков (так как передача рисков – основной источник эффективности ГЧП (см. раздел 5)), но при этом нет необходимости передавать все риски/ответственность за все возможные события и их последствия. Передача определенных рисков может быть весьма неэффективной. Вопрос можно решить посредством возвращения риска публичному партнеру или разделению риска.

4) «и предоставляет значительную часть финансирования⁷»

Как отмечено во введении, частное участие в финансировании проекта не является обязательным условием, чтобы рассматривать проект как ГЧП. Однако данное Руководство по ГЧП направлено на ГЧП с частным финансированием.

Обеспечение частного финансирования может быть целью или стимулом, который заставляет государственный орган осуществлять закупки инфраструктуры таким способом (однако в случае мотивации необходима тщательная оценка в соответствии с разделом 5).

Более того, частное финансирование (обычно в рамках структуры «проектного финансирования») также может считаться существенным фактором с точки зрения эффективности, так как когда частный партнер финансирует всю или значительную часть инфраструктуры, а его вознаграждение зависит от операционной эффективности (эксплуатационной готовности и/или использования) такой инфраструктуры, финансирование подвергается риску. Это действенный механизм для согласования целей публичных и частных партнеров. Он стимулирует частного партнера к проактивным действиям при максимизации цели стороны государства (которая заключается в обеспечении эксплуатационной готовности и надлежащей эксплуатации и/или обслуживании инфраструктуры). Частное финансирование также стимулирует частного партнера управлять издержками всего цикла (в течение жизненного цикла актива⁸). Это означает, что после покрытия операционных затрат у частного партнера остается достаточный доход для обслуживания своего долга и выплаты прибыли своим инвесторам.

5) «а вознаграждение в значительной степени зависит от операционной эффективности и/или спроса или использования актива или услуги с целью взаимоувязки интересов обеих сторон»

Это понятие связано с особенностями частного финансирования и характеристиками передачи рисков по ГЧП. Самый эффективный способ передачи ответственности и значительных рисков в течение срока действия договора заключается в выплате компенсации подрядчику (частному партнеру по ГЧП) на основе операционной эффективности актива (в смысле качества обслуживания) или уровня использования или их комбинации. Как правило, операционная эффективность актива зависит от степени соблюдения установленных уровней обслуживания либо уровня или объема использования (когда основная цель заключается в обеспечении получения финансовой ценности выгоды от актива как источника для получения прибыли). Последнее обычно применимо к ГЧП на основе платежей потребителя, а первое – к ГЧП с оплатой госсектора.

⁷ С общей точки зрения, любое финансирование, предоставленное частным сектором, может считаться частным финансированием. Однако частное финансирование можно рассмотреть как вопрос регулирования: с национальной бухгалтерской и отчетной точки зрения, частное финансирование означает финансирование, которое не рассматривается как государственный долг, (т.е. не консолидируется на балансе государственного сектора). Однако в настоящем Руководстве по ГЧП частным финансированием считается любое финансирование, предоставленное частным сектором, которое подвергается риску в том смысле, что оно зависит от исполнения проектного договора. Такая точка зрения соответствует концепции экономического владения активом, которая используется в некоторых стандартах и руководствах, чтобы оценить, следует ли консолидировать или иным образом отражать актив ГЧП в рамках государственного бюджета соответствующего уровня. В некоторых странах применяются более строгие или специфические критерии в соответствии со стандартами, определяющими условия отнесения актива к государственным. В главе 2 приведена более подробная информация по бухгалтерскому учету и отчетности по ГЧП в национальной бухгалтерской и государственной финансовой статистике.

⁸ ГЧП направлено на все затраты в течение срока эксплуатации инфраструктуры или срока действия договора, который регулирует управление инфраструктурой. Они включают в себя первоначальные инвестиции/затраты на строительство и любые другие работы по техническому обслуживанию актива для поддержания приемлемого и неизменного технического состояния или состояния, необходимого для соблюдения эксплуатационных требований, установленных договором.

Связь с операционной эффективностью и/или использованием также приводит к возникновению еще одной характерной черты инфраструктурных ГЧП: подрядчик получает выплаты (или их большую часть) только после завершения создания инфраструктурного актива, т.е. государственный орган, осуществляющий закупки, осуществляет оплату (или ее значительную часть) только после введения актива в эксплуатацию⁹.

Связь вознаграждения с операционной эффективностью играет ключевую роль для согласования интересов частного партнера (в первую очередь направленных на получение выгоды) с целями государственного сектора (в первую очередь направленными на надежность и качество обслуживания). Однако согласование интересов должно осуществляться без безоговорочного установления способов и методов, которые необходимо применять, (исходных вводных) и оставлять разумный простор для инноваций.

Стандартная форма договора в ГЧП с частным финансированием – это договор на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание (DBFOM). Но он рассматривается как действительное ГЧП с частным финансированием только при условии предоставления значительного финансирования частным сектором на свой риск, а большая часть вознаграждения за выполнение работ и эксплуатацию и техническое обслуживание зависит от операционной эффективности, обслуживания или эффективного использования инфраструктуры. Такой тип договора имеет ряд вариантов, а также обозначается другими терминами в некоторых странах.

Также существуют другие формы договора, которые могут рассматриваться как ГЧП, включая некоторые инфраструктурные ГЧП, не включающие в себя частное финансирование. В частности, они включают в себя договоры на проектирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание (DBOM) и некоторые проекты проектирования, строительства и финансирования.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.5: Краткий обзор существенных и других общих черт ГЧП с частным финансированием	
Существенные черты	Другие общие черты
<ul style="list-style-type: none"> • Между публичной и частной сторонами заключен долгосрочный государственный контракт. • Строительство и долгосрочное управление активом включены в один договор. • Осуществляется передача значительной меры риска частному сектору на значительную часть жизненного цикла актива. • Значительный объем частного финансирования подвергается риску. • Вознаграждение частного партнера зависит от и подвергается риску, связанному с операционной эффективностью и/или показателями спроса (взаимувязка интересов). 	<ul style="list-style-type: none"> • Частная компания-участник проекта обычно учреждается в форме СПК. • Финансирование со стороны частной компании-участника проекта обычно осуществляется в форме «проектного финансирования». • Частная компания-участник проекта получает доход только (или в основном) тогда, когда актив завершен и готов к использованию. • В соответствии с зависимостью вознаграждения частного партнера от операционной эффективности, технические и сервисные требования также направлены на результаты или «выходные характеристики», а не на исходные вводные. Требования также оставляют простор для инноваций.

⁹ Как и многие другие характеристики, могут быть исключения в форме части компенсации или выплат, которые частный партнер получает в ходе строительства, в зависимости от финансовой структуры ГЧП (см. описание софинансирования в разделе 7.3).

В следующем разделе вводятся и объясняются эти и другие договорные структуры, которые используются для создания инфраструктуры (или управления ей), чтобы проанализировать, какие из них относятся к ГЧП и почему. Также рассматриваются другие ситуации и случаи, которые не являются договорами, но иногда по ошибочному именуется «ГЧП».

В последующих разделах приводится более подробная информация по видам и типам ГЧП, разъясняется терминология (раздел 3), подробно описываются активы, для которых часто используются ГЧП в качестве метода закупки новой инфраструктуры (раздел 4), а также дается описание стандартной структуры ГЧП.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.6: Ключевые аспекты касательно введения в концепцию ГЧП

- ГЧП – это вариант осуществления закупок (инфраструктурное ГЧП) и услуг (сервисное ГЧП), который может обеспечить ряд дополнительных преимуществ помимо получения доступа к частному финансированию для правительств-инициаторов.
- Предметом настоящего Руководства по ГЧП является ГЧП как эффективный инструмент для создания новой инфраструктуры (или ее модернизации.) В частности, Руководство по ГЧП направлено на ГЧП на основе значительного частного финансирования (ГЧП с частным финансированием).
- Универсального определения ГЧП не существует, но есть разумный консенсус по определенным ключевым чертам, на основании которых договор рассматривается как ГЧП: долгосрочность договора, значительная передача рисков и обязанностей от правительства частному сектору, вознаграждение в зависимости от операционной эффективности и/или спроса на услуги строящегося инфраструктурного актива.
- ГЧП могут классифицироваться как ГЧП на основе платежей потребителя (фондирование основано на сборах с потребителей, т.е. тарифах) или ГЧП с оплатой госсектора (фондирование основано на государственном бюджете).
- ГЧП может обозначаться различными терминами. Самые распространенные варианты – концессия (для ГЧП на основе платежей потребителя) и PFI (для ГЧП с оплатой госсектора).
- Частное финансирование не является обязательным условием для того, чтобы договор считался ГЧП. Однако привлечение частного сектора к финансированию может не только помочь в ускорении создания инфраструктуры, но и предоставить дополнительные преимущества в форме эффективности (применительно к соответствующим проектам и при условии соблюдения определенных требований и условий).
- ГЧП – это не приватизация.

2. Частное участие в государственной инфраструктуре и услугах: что относится и не относится к ГЧП

Важное примечание: В этом Руководстве по ГЧП понятие «инфраструктура» используется в широком смысле. Она включает в себя не только завершенные системы или объекты со значительными строительными работами, но и оборудование (например, подвижной состав для железных дорог) и производственные объекты (независимые энергетические компании, водоочистные сооружения и т.д.), для которых строительные работы могут оказаться менее актуальными. Для целей настоящего Руководства по ГЧП инфраструктура включает в себя социальную инфраструктуру (включая больницы и школы) и экономическую инфраструктуру (связанную с водой, электроэнергией, транспортом и телекоммуникациями). При использовании в настоящем Руководстве по ГЧП Термины «инфраструктура», «государственный актив» и просто «актив» взаимозаменяемы и обозначают государственный актив, создаваемый и управляемый по договору ГЧП. См. раздел 3 для дальнейшего описания термина «инфраструктура» и примеров активов ГЧП.

В этом разделе вводятся и описываются основные случаи и потенциальные примеры частного участия в государственной инфраструктуре (см. рис. 1.1) с целью контекстуализации подхода

ГЧП. Он включает в себя не только модели осуществления закупок или договоры, но и другие случаи, в которых частный сектор может управлять государственной инфраструктурой или предоставлять услуги, которые могут рассматриваться как государственные (приватизация и подобные ситуации).

Частное участие в инфраструктуре (PPI¹⁰) – не синоним ГЧП. Концепция частного участия в инфраструктуре включает в себя другие формы вовлечения частного сектора в создание и/или управление государственной инфраструктурой.

В этом разделе объясняется, какие из этих вариантов и случаев закупки в рамках частного участия могут и какие не могут рассматриваться в качестве ГЧП. В нем описывается следующее:

- варианты инфраструктурных закупок, которые не рассматриваются как ГЧП;
- варианты инфраструктурных закупок, которые рассматриваются как ГЧП;
- договоры на управление услугами или существующей инфраструктурой; и
- другие формы частного участия в государственной инфраструктуре и услугах.

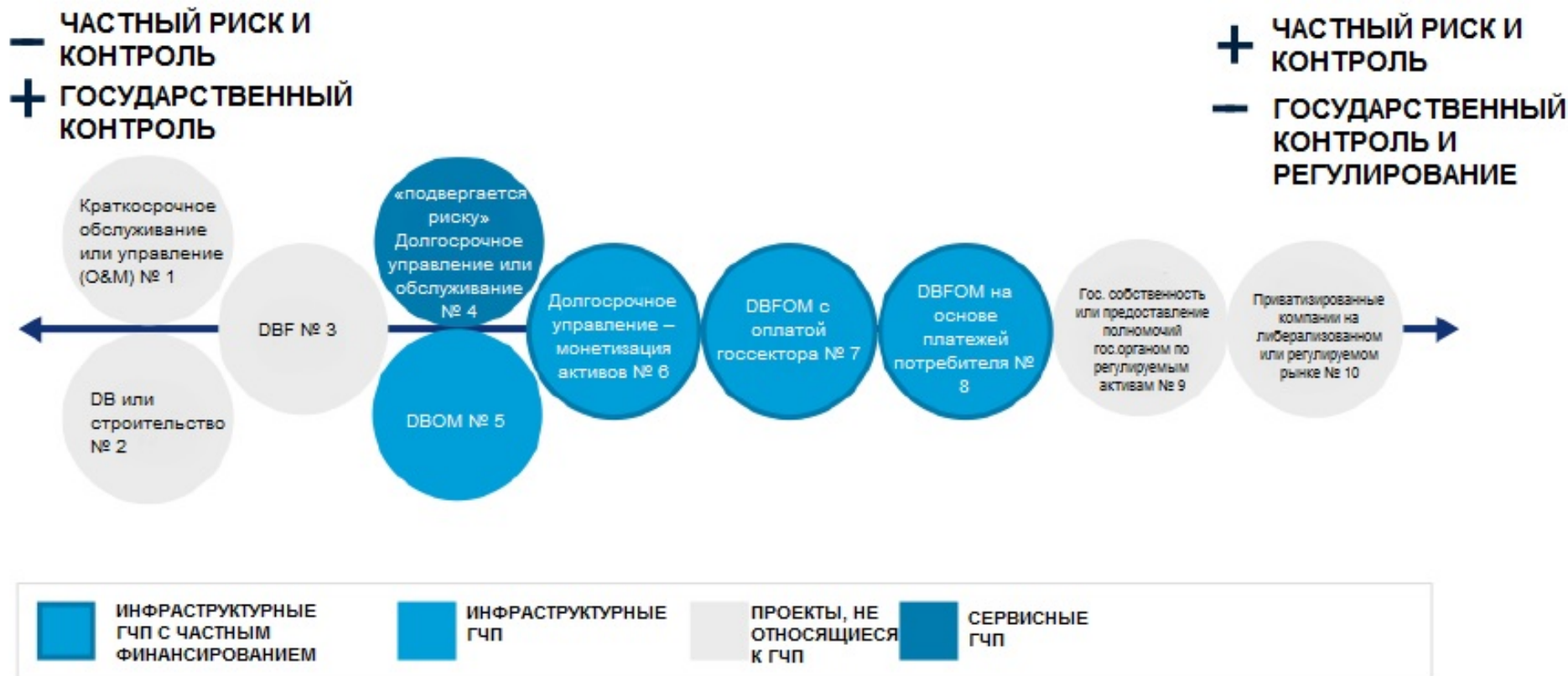
ГЧП в широком смысле представляет собой возможность закупки и/или управления инфраструктурой (включая системы, объекты, оборудование и производственные объекты), а также связанными услугами, то есть термин подразумевает существование договора и определенного намерения правительства заключить договор на создание и/или управление инфраструктурой или услугой. Будучи государственным контрактом, ГЧП должно соответствовать ряду характеристик или условий, чтобы оно рассматривалось как ГЧП. Для инфраструктурных договоров ГЧП установлены более узкие и строгие требования.

К ГЧП может относиться только договор о закупках, и только при условии соблюдения всех характеристик, описанных в разделе 1 (за исключением значительного частного финансирования, которое представляет собой отличительную черту ГЧП с частным финансированием). Следовательно, само по себе участие частного сектора, как и наличие полного объема работ по одному договору или предоставление финансирования частным сектором не является достаточной причиной для отнесения договоренности к категории ГЧП. Характер дохода также не является решающим фактором, так как существует множество форм договорных и недоговорных отношений, в рамках которых доход может быть получен от потребителей или из бюджета.

В этом разделе объяснены договорные схемы, которые используются для создания, финансирования и управления инфраструктурой, а также другие случаи частного участия. Указанные методы демонстрируют разграничительные факторы способа или модели закупок по ГЧП при заключении договора на создание и управление инфраструктурой, которые кратко изложены в Таблице 1.2.

¹⁰ Частное участие в инфраструктурных проектах представляет собой термин, который часто используется рядом учреждений для обозначения любого способа частных инвестиций и/или частного управления инфраструктурой. Например, база данных по частному участию в инфраструктуре Группы Всемирного банка (<http://ppi.worldbank.org/about-us/about-ppi>) включает в себя проекты ГЧП, а также другие проекты и договоры с частным участием, которые не считаются ГЧП.

РИСУНОК 1.1: Диапазон частного участия в государственной инфраструктуре и услугах



ПРИМЕРЫ

№ 1 Договор O&M на 2 года по дорожному проекту.

№ 2 Договор на проектирование и строительство или только строительство инфраструктуры (например, дороги, рельсовых путей, всей железнодорожной системы...).

№ 3 Как и в № 2, но при условии, что подрядчик сам финансирует работы в счет будущих платежей.

№ 4 Договор на 10 лет на управление системой водоснабжения, договор на 15 лет на управление автобусными перевозками в городе; договор на 15 лет на управление восстановлением и

текущим техническим обслуживанием на дороге, по фиксированной цене и при условии вычетов за несоответствующее качество. Иногда называется лизинг, аффермаж, концессия...

№ 5 Договоры на создание актива, по которым подрядчик также обеспечивает техническое обслуживание в течение определенного количества лет.

№ 6 Аренда на 30 лет или концессия на управление существующей платной дорогой на условиях предоплаты или на управление системой водоснабжения в городе.

№ 7 Договор DBFOM на 25 лет с целью строительства, финансирования и управления больничным объектом/зданием, или школой, дорогой или станцией очистки сточных вод и т.д. Компенсация выплачивается в зависимости от операционной эффективности/ эксплуатационной готовности. Соглашение о закупке электроэнергии в независимом энергетическом проекте.

№ 8 Договор DBFOM на 30 лет по дорожному проекту с

компенсацией в виде платежей потребителей, взимаемых частным партнером, или концессия в сфере водоснабжения с существенным восстановлением и модернизацией инфраструктуры и станций.

№ 9 Концессия на использование земли в порту для создания и эксплуатации портовых объектов в течение 99 лет, при которой все риски несет застройщик; разрешение

на создание независимого энергетического проекта в сфере возобновляемой энергии, который будет получать компенсацию по регулируемым ценам, субсидируемым в соответствии с нормативными актами в сфере возобновляемой энергии.

№ 10 Телекоммуникационный оператор или поставщик электроэнергии, который конкурирует для получения клиентов/пользователей в рамках определенных нормативных ограничений.

Примеры

№ 1 Договор O&M на 2 года по дорожному проекту.

№ 2 Договор на проектирование и строительство или только строительство инфраструктуры (например, дороги, рельсовых путей, всей железнодорожной системы...).

№ 3 Как и в № 2, но при условии, что подрядчик сам финансирует работы в счет будущих платежей.

№ 4 Договор на 10 лет на управление системой водоснабжения, договор на 15 лет на управление автобусными перевозками в городе; договор на 15 лет на

управление восстановлением и текущим техническим обслуживанием на дороге, по фиксированной цене и при условии вычетов за несоответствующее качество. Иногда называется лизинг, аффермаж, концессия...

№ 5 Договоры на создание актива, по которым подрядчик также обеспечивает техническое обслуживание в течение определенного количества лет.

№ 6 Аренда на 30 лет или концессия на управление существующей платной дорогой на условиях

предоплаты или на управление системой водоснабжения в городе.

№ 7 Договор DBFOM на 25 лет с целью строительства, финансирования и управления больничным объектом/зданием, или школой, дорогой или станцией очистки сточных вод и т.д. Компенсация выплачивается в зависимости от операционной эффективности/эксплуатационной готовности. Соглашение о закупках электроэнергии

№ 8 Договор DBFOM на 30 лет по дорожному проекту с компенсацией в виде платежей

потребителей, взимаемых частным партнером, или концессия в сфере водоснабжения с существенным восстановлением и модернизацией инфраструктуры и станций. № 9 Концессия на использование земли в порту для создания и эксплуатации портовых объектов в течение 99 лет, при которой все риски несет застройщик; разрешение на создание независимого энергетического проекта в сфере возобновляемой энергии, который будет

получать компенсацию по регулируемым ценам, субсидируемым в соответствии с нормативными актами в сфере возобновляемой энергии.

№ 10 Телекоммуникационный оператор или поставщик электроэнергии, который конкурирует для получения клиентов/пользователей в рамках определенных ограничений/нормативных актов.

2.1. Варианты инфраструктурных закупок, которые не считаются ГЧП

Традиционные закупки инфраструктуры: государственное финансирование и государственное управление. Договоры на строительство и проектирование и на строительство.

Государственные работы и государственная инфраструктура традиционно финансируются правительством. Источником средств для таких традиционных закупок является государственный бюджет¹¹.

Государственный сектор может брать кредиты/привлекать средства для определенных проектов. Однако это не самый распространенный подход. В большинстве юрисдикций управление государственным долгом осуществляется по принципу «единой кассы» (то есть кредиты берутся для общегосударственных целей без привязки к определенным проектам).

Более того, в прошлом у многих правительств были собственные средства выполнения государственных работ, включая собственное оборудование и персонал. В настоящее время практически все государственные работы выполняются отдельными компаниями, которые в большинстве случаев отбираются посредством открытой конкурсной процедуры. В качестве исключения существует практика некоторых государственных компаний, но даже в этом случае большинство работ выполняют частные компании на условиях субподряда.

Традиционные закупки обычно осуществляются в одной из следующих форм:

- Договоры на строительство, проектирование по которым уже выполнено другой организацией, а в рамках конкурса размещается договор на строительство инфраструктурного актива. Такая форма также иногда именуется «проектирование, конкурсная процедура и строительство».
- Договоры на проектирование и строительство, по которым в результате конкурсных процедур заключается единый договор для проектирования и строительства инфраструктурного актива. В некоторых странах договоры на строительство или проектирование и строительство также именуется «договоры на инжиниринг, закупки и строительство» (EPC), особенно когда строящийся актив в основном представляет собой производственный объект. Еще один термин, который в общем может использоваться для обозначения договора с таким же предметом – договор «под ключ» с фиксированной ценой и сроком строительства.

При закупке инфраструктуры традиционным способом, государственный орган, осуществляющий закупки, оплачивает работы из своего бюджета и берет на себя полную ответственность за актив по завершении строительства (см. рис. 1.2). Оплата обычно осуществляется по ходу выполнения работ по фиксированной цене (в некоторых случаях цена может пересматриваться). Подрядчик может отвечать за устранение дефектов за свой счет в течение непродолжительного периода времени и предоставлять обеспечение (например, банковскую гарантию) своей ответственности за дефекты. Подрядчик также может нести ответственность за скрытые дефекты в течение более продолжительного периода времени без предоставления обеспечения на такой период.

Текущее техническое обслуживание обычно поручают частной компании на основании отдельного договора. При этом долгосрочное управление или управление жизненным циклом (и связанными рисками) остается непосредственной обязанностью правительства,

¹¹ Учтите, что в некоторых странах правительство устанавливает определенные налоги для финансирования транспортной инфраструктуры (как правило, дорог), которые обычно структурируются как сборы, взимаемые в зависимости от потребления топлива. В других случаях фондирование может основываться на определенных сборах с потребителей инфраструктуры, которые могут использоваться для финансирования издержек инфраструктуры посредством различных финансовых и государственных корпоративных структур. При этом инфраструктурные закупки все равно осуществляются традиционным способом. Например, ГП может привлечь финансирование в счет будущего дохода от платы за проезд и заключить договор на строительство дороги на условиях «проектирование и строительство».

государственного органа или компании, созданной для таких целей. Восстановление и капитальное обслуживание обычно осуществляется третьей стороной в рамках договора, который финансируется правительством или соответствующим ведомством, когда и если для этого есть необходимость.

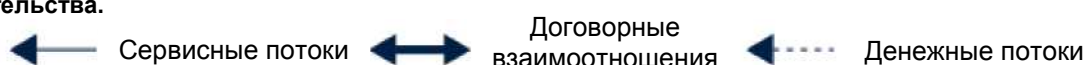
Договоры на строительство или проектирование и строительство сами по себе не стимулируют подрядчика заботиться о качестве или надежности актива. Однако у подрядчика есть очевидная мотивация увеличивать прибыль, сокращая расходы (и тем самым понижая качество) или требуя дополнительные платежи (например, за изменение предмета договора с правительством). Государственный сектор может контролировать риск ухудшения качества или увеличения издержек только посредством активного контроля качества и/или благодаря своей естественной склонности к детальной регламентации технических требований.

Однако договоры на строительство или проектирование и строительство во многих случаях могут оказаться подходящими вариантами для создания инфраструктуры, при условии, что у государственного сектора есть навыки, четкое осознание необходимого технического решения, желание сохранить ответственность за техническое обслуживание в течение жизненного цикла актива и доступные бюджетные средства для оплаты работ. Универсального предпочтительного или лучшего варианта для закупок инфраструктуры не существует, но для каждого проекта требуется определенный оптимальный способ закупки.

РИСУНОК 1.2: Базовая схема договора на строительство или проектирование и строительство



Государственный сектор финансирует работы. Подрядчик получает оплату за выполненные работы по ходу выполнения работ (из бюджета), а государственный орган получает актив по завершении строительства.



Проектирование, строительство и финансирование (DBF)

Договор на проектирование, строительство и финансирование подобен договору на проектирование и строительство тем, что правительство получает актив по завершении строительства. Правительство также сохраняет обязанности и риски, связанные с состоянием актива на долгосрочной основе.

Однако по договору на проектирование, строительство, финансирование правительство не платит сразу за выполненные работы, а откладывает платежи, фактически делая подрядчика кредитором. Договор на проектирование, строительство, финансирование может рассматриваться как вид традиционных закупок. Отличие заключается в сроках оплаты. Подрядчик выступает не только в роли строительного подрядчика, но и кредитора для государственного сектора. Кредитование не прямое, так как в итоге средства будут предоставлены кредитной организацией, например, банком, под залог права получать правительственные выплаты (см. рис. 1.3) или даже на условиях выкупа со скидкой на такие будущие выплаты без права регресса¹².

Выплаты осуществляются в конце периода строительства, т.е. на этапе сдачи/приема в эксплуатацию. Как правило, устанавливается определенное количество фиксированных выплат в течение нескольких лет, на общую сумму, предложенную победителем конкурса, (включая расходы на строительство и финансирование).

Несмотря на то, что средства на создание инфраструктуры предоставляет частный сектор, такое финансирование существенно не зависит от риска, связанного с операционной эффективностью проекта, а зависит только от риска, связанного со строительством. Поэтому оно не рассматривается как частное финансирование для целей настоящего Руководства по ГЧП. Более того, такой метод закупок обычно считается государственным финансированием согласно многим национальным нормативным актам в сфере бухгалтерского учета¹³.

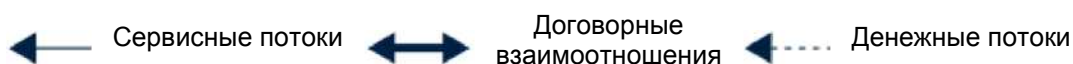
¹² Вместо финансирования работ посредством кредита, полученного подрядчиком, который должен выплачиваться частями за счет правительственных выплат, финансирование часто структурируется посредством продажи подрядчиком кредитору права на получение таких выплат. Продажа обычно осуществляется без регресса (или с ограниченным регрессом, с отказом от него по завершении строительства). Такие структуры также именуется форфейтингом.

¹³ Любая страна, которая соблюдает любые международные стандарты в сфере государственного бухгалтерского учета и налоговой отчетности, будет/должна рассматривать такую структуру как государственное финансирование, то есть, консолидировать актив и обязательства по нему на правительственных счетах, так как актив находится под полным контролем государственного органа, осуществляющего закупки, который полностью владеет активами и всеми связанными с ним рисками по завершении строительства. См. главу 4, в которой приводится статистическая информация, а также национальные стандарты бухгалтерской отчетности применительно к случаям, в которых актив и связанные с ним обязательства рассматриваются как государственные.

РИСУНОК 1.3: Базовая схема договора на проектирование, строительство и финансирование (DBF)



Работы финансирует подрядчик (как правило, с помощью банка) в счет будущих выплат по договору от стороны государства, как правило в соответствии с установленным графиком оплаты. Сторона государства обычно берет на себя контроль за инфраструктурой по завершении строительства (как и по договору на строительство или проектирование и строительство).



Примечание: В = строительство, DB = проектирование и строительство, DBF – проектирование, строительство, финансирование

Цель такого метода закупок обычно заключается в том, чтобы дать государственному сектору возможность избежать краткосрочного ограничения средств. Также могут существовать другие преимущества, связанные с предоставлением финансирования, так как заемные средства выделяются для актива (следовательно, финансирующая сторона обеспечивает дополнительный уровень надлежащей экспертизы по проекту, но только в отношении рисков, связанных со строительством). Потенциально передача риска, связанного со строительством, осуществляется в большем объеме по сравнению с договорами на строительство или проектирование и строительство (в основном, риск нарушения сроков строительства), так как оплата за строительные работы осуществляется (наличные поступления) только после завершения работ.

Эта характеристика может иметь свои преимущества с точки зрения эффективности (особенно в плане предложенного срока строительства) при условии, что выплаты в определенной степени зависят от завершения строительства и сдачи/приема в эксплуатацию.

Правительству следует решить, смогут ли потенциальные преимущества договора на проектирование, строительство и финансирование компенсировать более существенные затраты, связанные с финансированием. Несмотря на весьма ограниченный кредитный риск такой схемы (в основном связанный со сроками строительства), значение банковского процента будет превышать ставку прямого заимствования государственным сектором.

Как и договор на проектирование и строительство, договор на проектирование, строительство и финансирование сам по себе не стимулирует качество строительства. Однако, как уже было отмечено, у подрядчика может быть отрицательный стимул максимизации своей прибыли в ходе строительства, так как выплаты не зависят от производительности работ или будущих услуг, и за управление долгосрочными издержками жизненного цикла инфраструктуры отвечает не подрядчик, а государственный сектор.

В некоторых странах договоры на проектирование, строительство и финансирование считаются типом ГЧП (и иногда упоминаются как метод «инновационного финансирования») на основе характеристики финансирования и возможности передавать риски, связанные со строительством, в большем объеме.

В любом случае, ГЧП может не быть самым подходящим вариантом для закупок по определенному инфраструктурному проекту, а договор на проектирование, строительство и финансирование может предложить государственному органу выгоды и преимущества, которые не может дать обычный договор на строительство или проектирование и строительство.

2.2. Варианты инфраструктурных закупок, которые рассматриваются как ГЧП

Договоры на проектирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание (DBOM)

Существуют договоры, которые финансируются правительством за счет бюджета (как и обычные закупки), но при этом отобранный подрядчик выполняет строительные работы и в будущем осуществляет эксплуатацию и техническое обслуживание.

Такие договоры именуется «DBOM» (договор на проектирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание). Если подрядчик не отвечает за эксплуатацию¹⁴ инфраструктуры, договор обычно именуется «DBM» (договор на проектирование, строительство и техническое обслуживание). Работы по техническому обслуживанию по договору DBOM ведутся по ранее заключенному договору и оплачиваются непосредственным правительством по заранее установленной цене. См. рис. 1.4.

Договор DBOM (по сравнению с ГЧП с частным финансированием) все равно финансируется государственным сектором, т.е. оплата за строительные работы осуществляется непосредственно по мере осуществления работ. При этом цена эксплуатации и технического обслуживания (O&M) тесно связана с операционной эффективностью таких работ и выплачивается отдельно. Однако у подрядчика все равно может быть мотивация снизить качество строительства для сокращения издержек и увеличения прибыли, поэтому нужен тщательный контроль.

Риск непредвиденных издержек на техническое обслуживание можно передавать подрядчику в ограниченном объеме, как правило посредством заранее оцененных убытков. Тем не менее,

¹⁴ Эксплуатация может иметь узкое значение (связанное со сбором платежей; иногда именуется «коммерческие операции») и широкое значение. Во втором случае термин включает в себя другие обязательства и обязанности, которые позволяют обеспечить эксплуатационную готовность инфраструктуры к использованию и необязательно представляют собой исключительно техническое обслуживание в строгом смысле этого слова. Например, применительно к дорожному проекту, он может подразумевать устранение последствий аварий или расчистку снега (услуга обеспечения бесперебойности услуг в зимний период). Во многих юрисдикциях и в общепринятой практике термин «эксплуатация» используется для обозначения любой деятельности, связанной с операционной готовностью услуги, даже если он в основном касается технического обслуживания.

основная доля риска, связанного с техническим обслуживанием, которая зависит от надлежащего проектирования и строительства актива, как правило приходится на правительство.

У подрядчика может быть ограниченная мотивация надлежащим образом выполнять работы и обеспечивать высокое качество строительства. Однако ввиду отсутствия капитала, подвергающегося риску, при передаче риска, связанного с техническим обслуживанием, договор DBOM может оказаться ближе к концепции ГЧП с точки зрения предмета и потенциальной эффективности¹⁵ (именно по этой причине многие страны рассматривают договор DBOM как тип ГЧП).

РИСУНОК 1.4: Базовая схема договора на проектирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание (DBOM)



Примечание: O&M= эксплуатация и техническое обслуживание.

Правительство может принять решение о реализации проекта посредством DBOM, если оно считает, что преимущества более интегрированного подхода к управлению важнее потери эффективности. Потери возникают в результате отсутствия возможности проведения отдельных конкурсных процедур применительно к будущему договору O&M. Такое решение обычно принимается, когда характеристики проекта и финансовый контекст оказываются недостаточными для обоснования ГЧП с частным финансированием (как правило, договора DBFOM, как будет объяснено далее).

Договор на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание (DBFOM)

¹⁵ В разделе 7 объяснены мотивы и преимущества использования ГЧП, которые могут быть достигнуты только в случае применения к подходящим проектам и при условии надлежащего процесса подготовки и структурирования, как объясняется далее в данной главе.

В договоре на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание подрядчик создает инфраструктуру за свой счет и за счет заемных средств на свой риск (т.е. он предоставляет все или большую часть финансирования). Подрядчик также отвечает за управление жизненным циклом инфраструктуры (принимает на себя риски затрат, связанные с жизненным циклом) в дополнение к текущему техническому обслуживанию и эксплуатации. Для выполнения таких задач подрядчик (частный партнер в контексте ГЧП) обычно создает СПК (в разделе 6 более подробно объясняется структура ГЧП по договору DBFOM, а также его стороны и основные взаимоотношения).

Такой договор часто называют DBFM, если эксплуатация не входит в предмет договора.

Договоры DBFOM (и DBFM) (и другие эквивалентные термины, включая договор на строительство, эксплуатацию и передачу (BOT), договор на строительство, владение, эксплуатацию и передачу (BOOT), договор на строительство, передачу и эксплуатацию (BTO) и так далее – см. раздел 3.2) являются единственным типом договоров (с точки зрения предмета), которые соответствуют всем требованиям к ГЧП с частным финансированием. Однако вопрос о том, может ли договор DBFOM рассматриваться как истинное ГЧП с частным финансированием, зависит от фактической передачи рисков и характера связей между операционной эффективностью и доходом, так как некоторые договоры DBFOM могут представлять собой DBOM с финансированием, предоставленным частной компанией-участником проекта без передачи существенных рисков инвесторам. При отсутствии передачи существенных рисков инвесторам проект дает результаты VfM, подобные договору DBOM, а не DBFOM.

Договоры DBFOM на основе платежей потребителя (ГЧП на основе платежей потребителя или концессия)

Когда государственные органы решают взимать плату за использование инфраструктуры, потенциальный доход, который может генерировать такой государственный актив или инфраструктура, может использоваться несколькими способами. Он может использоваться как доход общего бюджета, как источник средств для финансирования нужд определенного сектора (например, подход *eurovignette* в некоторых странах Европейского союза (ЕС)) или даже выделения средств определенной системе, которая генерирует такой доход (например, доход городской системы водоснабжения, тарифный доход, полученный государственным оператором городской системы метро или доход от платы за проезд, которая взимается на шоссе, принадлежащих правительству, например, как в компаниях, ответственных за платные дороги в некоторых штатах в США).

Будущие доходы, которые будет генерировать новая инвестиция/актив, могут адресно закрепляться как источник инвестиций определенного проекта и передаваться определенной новой компании.

Средства, получаемые от потребителей, могут покрывать расходы за эксплуатацию и техническое обслуживание, а также долгосрочное техническое обслуживание, а оставшиеся средства могут использоваться для погашения задолженности, возникшей при строительстве актива.

Договорная уступка государственным органом будущего/потенциального дохода, связанного с общественным использованием государственной инфраструктуры, в пользу частной компании-участника проекта для финансирования закупок инфраструктуры и связанных услуг представляет собой ГЧП на основе платежей потребителя. ГЧП на основе платежей потребителя также называют концессией, особенно в странах системы гражданского права¹⁶.

¹⁶ В странах системы гражданского права концессия может распространяться на договоры DBFOM и договоры на обслуживание или договоры, по которым предоставляется право на эксплуатацию существующего актива. Для существующих активов в странах прецедентного права также используется термин «лизинг». См. раздел 3, в котором даются дополнительные разъяснения.

ГЧП на основе платежей потребителя, которое используется для финансирования, создания и управления инфраструктурой, является формой договора, предмет которого включает в себя проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание в интегрированной форме. При этом привлекается частное финансирование (которое обычно рассматривается как частное в соответствии с национальными стандартами бухгалтерского учета)¹⁷), а источником дохода полностью или в основном является право коммерциализации использования актива: весь или основной доход идет по потребителю. См. рис. 1.5.

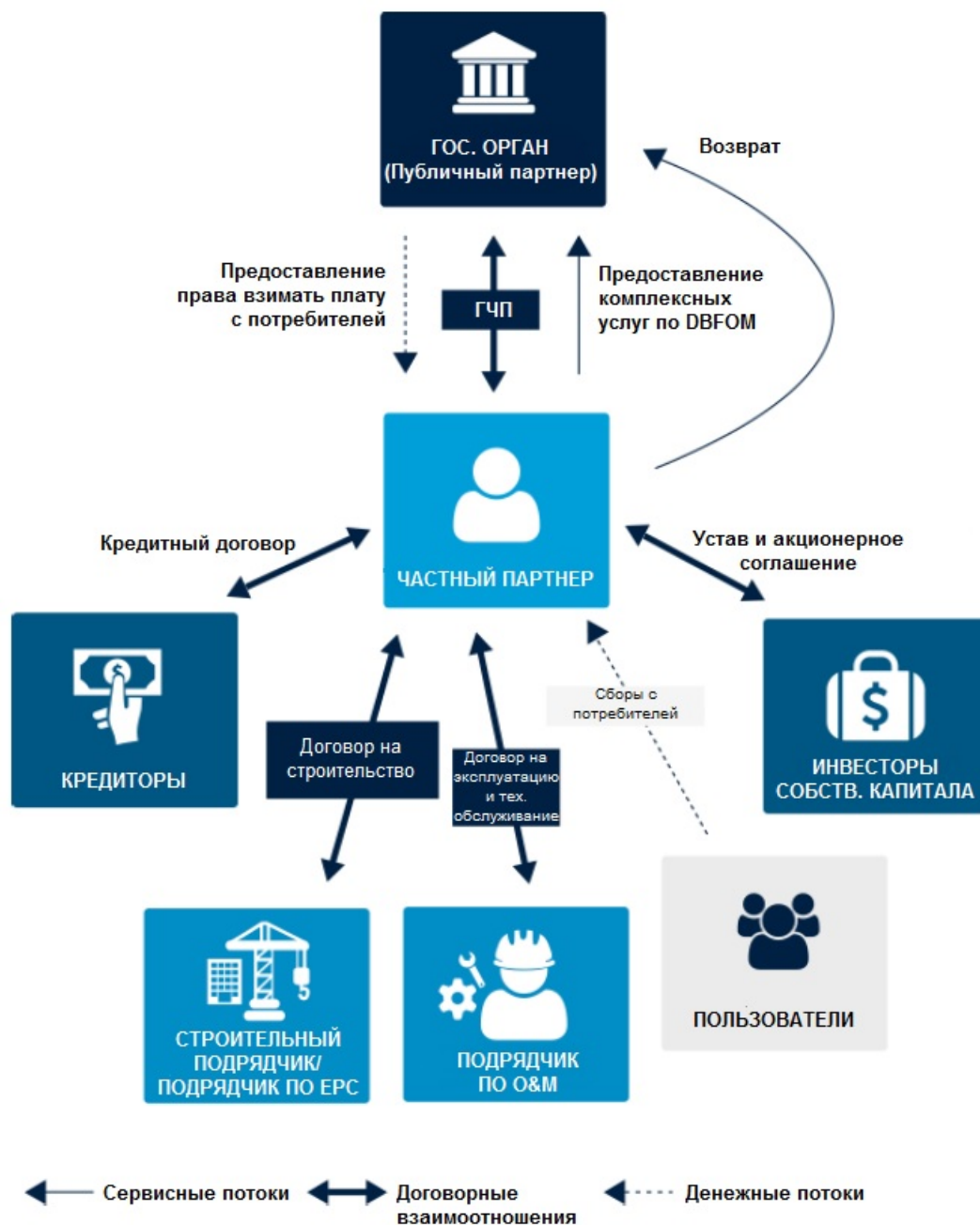
По сравнению с вышеописанными обычными закупками, в таких договорах (в контексте закупки новой инфраструктуры или значительной модернизации) частный партнер не только строит (и вероятно проектирует) актив, но и эксплуатирует и осуществляет техническое обслуживание актива на основании долгосрочного договора (в дополнение к финансированию на свой риск, с учетом исключений, которые будут описаны в этой главе далее).

Частный партнер окупает инвестиции (непосредственно в форме собственного капитала или косвенно посредством инвестирования фондов, привлекающих средства в форме займа) за свой счет и на свой риск на основе платежей потребителей. Частный партнер остается экономическим владельцем актива в течение срока действия договора концессии. Это означает, что частный партнер должен обслуживать и восстанавливать актив за свой счет и на свой риск, без возможности требовать возмещение со стороны государства (с учетом исключений, связанных со схемой надлежащего распределения рисков).

Если ожидаемый доход превышает доход, необходимый для обеспечения финансирования проекта, структура ГЧП на основе платежей потребителя вероятно будет включать в себя выплаты частной компании-участника проекта государственному органу, осуществляющему закупки, в форме авансового платежа и/или отсроченного платежа в различных формах (см. главу 5.4).

¹⁷ Однако договоры DBFOM, основанные на государственных выплатах, могут считаться государственным активом, что влияет на дефицит государственного бюджета и уровень государственного долга с точки зрения целей национального бухгалтерского учета, либо в целом, либо при несоблюдении определенных условий. Все зависит от определенных стандартов бухгалтерского учета, применимых в соответствующей юрисдикции (см. главы 1 и 3).

РИСУНОК 1.5: Базовая схема структуры договора DBFOM (на основе платежей потребителя)



Примечание: DBFOM = проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация и техническое обслуживание. EPC = инжиниринг, закупки и строительство. O&M = эксплуатация и техническое обслуживание. ГЧП = государственно-частное партнерство.

И наоборот, потенциал дохода от потребителей может оказаться недостаточным, чтобы компенсировать все финансовые обязательства и издержки на эксплуатацию и техническое обслуживание. Однако если проект все равно считается разумным и ценным проектным решением для общества/налогоплательщиков, государство будет стремиться покрыть «недостающие источники финансирования» (“viability gap”) посредством одной из схем DBFOM (см. текстовую вставку 6 далее).

- Кроме стандартной формы ГЧП на основе платежей потребителя, описанной выше, и варианта софинансирования, существует еще один вариант схемы DBFOM: государственно-частные компании со смешанным капиталом или государственно-частные совместные предприятия («empresa mixta»). См. текстовую вставку 1.6 далее.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.6: Виды ГЧП на основе платежей потребителя

Софинансирование и гибридные схемы в концессиях без самофинансирования. Покрытие недостающих источников финансирования.

При использовании концессии как средства закупки и финансирования новой инфраструктуры требуется запас или преимущество с точки зрения дохода относительно издержек на эксплуатацию и техническое обслуживание, т.е. проект должен генерировать доход, превышающий издержки на эксплуатацию и техническое обслуживание и способный обслуживать финансирование, привлеченное для создания актива, и обеспечивать окупаемость для частного инвестора.

Однако доход и такой избыток соответственно могут оказаться недостаточными для покрытия финансовых обязательств и обеспечения доходности собственного капитала. Такая ситуация именуется «недостаток источников финансирования». Покрытие недостающих источников финансирования обычно осуществляется в форме государственного финансирования, а именно грантов (схем софинансирования), или посредством дополнительных бюджетных выплат, зависящих от операционной эффективности.

Распространенные секторы/типы проектов, в которых доход от потребителя достаточен для финансирования большинства нужд проекта, – это дороги, аэропорты и порты. К ним также относятся некоторые телекоммуникационные проекты и проекты в водном секторе (когда проект включает в себя комплексный цикл операций в отношении воды, включая водоснабжения для населения, и представляет собой значительную часть системы). В таких проектах с недостаточным доходом от потребителя для покрытия всех нужд проекта может понадобиться софинансирование или другие формы обеспечения дохода для покрытия недостающих источников финансирования.

Существуют секторы и типы проектов, приносящие доход от потребителя, который почти никогда не обеспечивает необходимое финансирование для обеспечения жизнеспособности инфраструктурного проекта. Это обычно касается инфраструктурного железнодорожного транспорта, так его стандартной особенностью является как комбинация очень капиталоемких нужд и социально субсидируемых цен, которые поддерживаются с помощью софинансирования и гибридного режима платежей (объединение платежей потребителя и сервисных выплат).

Примечание: софинансирование может использоваться по иным причинам, даже тогда, когда проект на основе платежей потребителя является жизнеспособным. С более подробным объяснением софинансирования можно ознакомиться в разделе 7.5 этой главе, а также в главе 5.4.

Компании со смешанным капиталом, совместные предприятия и институционализированные ГЧП¹⁸

Часто встречаются структуры договоров ГЧП, в которых правительство владеет долями акционерного капитала проектной компании ГЧП, выступающей в роли частного партнера. Однако такие структуры значительно отличаются друг от друга в зависимости от размера доли правительства в акционерном капитале, прав и степени участия, а также влияния, которое оказывает правительство на управление проектной компанией.

В некоторых странах многие из этих структур именуется «компании со смешанным капиталом» (или «empresas mixtas» в испаноязычных странах), а в других странах – «совместные предприятия» (между государственными и частными партнерами). В Европейской комиссии используется термин «институционализированные ГЧП»¹⁹. Может также использоваться неофициальный термин «институциональные ГЧП», когда правительство сохраняет за собой контроль над проектной компанией и

¹⁸ Тематический сборник аналитических исследований проектов ГЧП (Европейская комиссия, 2005 г.) включает в себя ряд аналитических исследований по совместным предприятиям в сфере водоснабжения и транспорта в Европе. Следует выделить аналитическое исследование проекта (case study) 10, в котором описывается успешный пример немецкого СП, учрежденного в 1993 году, с целью модернизации инфраструктуры и управления водоснабжением в городе Шверте.

¹⁹ См. «Зеленую книгу» (правительственная публикация, в которой излагаются предложения для всеобщего обсуждения) по государственно-частному партнерству и Законодательство Сообщества о государственных контрактах и концессиях, Раздел 3. Европейская комиссия, 2004 г. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>

обычно владеет большинством акций (см. «Государственно-государственное партнерство и институциональные ГЧП (подконтрольное государственному органу, осуществляющему закупки)» далее).

В данном Руководстве по ГЧП используются синонимичные термины «совместное предприятие», «компании с совместным капиталом», «компании со смешанным капиталом» и «институционализированные ГЧП» для обозначения договорных структур, при которых правительство сохраняет за собой существенную долю участия в акционерном капитале компании, представлено в правлении СПК (с правами голоса пропорционально своей доле участия в акционерном капитале) и активно участвует в управлении компанией (например, благодаря своей возможности назначать руководящих сотрудников). Доля участия в акционерном капитале принадлежит непосредственно правительству/государственному органу, осуществляющему закупки, или государственному предприятию, ответственному за сферу, связанную с договором ГЧП.

И наоборот, когда участие правительства представлено миноритарной долей в акционерном капитале без права влиять на управление, за исключением прав, которые обычно предоставляются миноритарным акционерам в соответствии со стандартами рынка, структура ГЧП обычно не именуется «совместным предприятием» или подобным термином (хотя такое случается в зависимости от правил различных юрисдикций). Различие между совместным предприятием и «обычным ГЧП с долей участия правительства в акционерном капитале» может быть едва уловимым или даже непонятым, а иногда оно может просто отражать юридическую или общепринятую терминологию, которая используется в соответствующей стране.

DBFOM с оплатой госсектора (ГЧП с оплатой госсектора или Инициатива частного финансирования[PF1]²⁰)

В предшествующих пунктах объясняется, почему ГЧП на основе платежей потребителя или концессия представляет собой альтернативу для финансирования и закупки инфраструктуры в рамках схемы DBFOM. Государственный орган или администрация (изначальный и окончательный обладатель права взимать плату с потребителей за государственную услугу или публичное использование инфраструктуры) предоставляет такие права стороне в обмен на обязательство такой стороны разработать и построить актив, предоставить финансирование и осуществлять техническое обслуживание актива/инфраструктуры в соответствии с определенными стандартами качества на постоянной основе.

В предыдущем разделе объяснялось, что когда доход от потребителя значителен, но при этом не покрывает все финансовые нужды проекта, жизнеспособность проекта можно поддерживать посредством субсидий/грантов или дополнительных платежей со стороны правительства.

Однако при отсутствии выручки от потребителя (например, при отсутствии конечных потребителей, с которых может взиматься плата), при недостаточности потенциального дохода по сравнению с капитальными нуждами (что типично для железнодорожных проектов) или при бесплатном предоставлении инфраструктуры потребителям (например, бесплатные дороги), правительство может выбрать один из следующих вариантов:

- (i) Подрядчик принимает на себя ответственность за весь жизненный цикл инфраструктуры, т.е. управляет ей с начала строительства до восстановления (и даже некоторыми другими циклами).
- (ii) Подрядчик финансирует работы за свой счет.
- (iii) Подрядчик осуществляет техническое обслуживание и/или эксплуатирует инфраструктуру на определенных уровнях обслуживания или в соответствии с определенными эксплуатационными требованиями в течение срока действия

²⁰ Как было отмечено в этом разделе ранее, в ряде стран (особенно в Латинской Америке) термин «ГЧП» используется только для договоров с оплатой госсектора, а проекты на основе платежей потребителя именуется «концессия». С другой стороны, в некоторых других странах для обозначения ГЧП с оплатой госсектора используется термин «PF1» (который расшифровывается как Инициатива частного финансирования).

договора. Такая деятельность обычно основана на эксплуатационной готовности и качестве инфраструктуры и предоставляемых услуг.

- (iv) Подрядчик/инвестор получает оплату за строительство, а также эксплуатацию и техническое обслуживание только при условии и в меру эксплуатационной готовности инфраструктуры в соответствии с установленными стандартами эксплуатационной готовности и качества.

Как и при концессии, подрядчик получает доход от инфраструктуры. Однако он получает доход в результате предоставления услуг концеденту, предоставляя услугу, связанную с эксплуатационной готовностью инфраструктуры к использованию, на предварительных условиях проектирования и строительства, а также при соблюдении обязательства осуществлять техническое обслуживание и (как правило) эксплуатацию. В некоторых подобных проектах правительство не является пользователем (например, бесплатные дороги), а в других проектах инфраструктуру использует правительство или бюджетные работники (например, больница для предоставления услуг здравоохранения, тюрьма, которой управляют сотрудники государственного сектора, суд или школа).

Как и в случае ГЧП на основе платежей потребителя, ГЧП с оплатой госсектора может включать в себя доход от потребителя и/или другой коммерческий доход. Когда такой рыночный или коммерческий доход не является основным (т.е. он не представляет собой большую часть дохода), договор ГЧП все равно может правомерно считаться ГЧП с оплатой госсектора.

Другие варианты, применимые к ГЧП на основе платежей потребителя, также присутствуют в ГЧП с оплатой госсектора: софинансирование (см. раздел 7.4) и «совместное предприятие», хотя последний реже встречается в ГЧП на основе платежей потребителя.

Еще одним вариантом ГЧП с оплатой госсектора является ситуация, когда с потребителей взимается плата за проезд или тариф, но доход от потребителя намеренно исключается из дохода, получаемого частным партнером (см. пример в текстовой вставке 1.7 далее).

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.7: Дорога I-595, пример ГЧП с оплатой госсектора в форме платной дороги с грантовым софинансированием

Проект дороги I-595, инициированный Департаментом транспорта штата Флорида (FDOT) в 2008 году, представлял собой договор DBFOM на реконструкцию, расширение, замену покрытия, эксплуатацию и техническое обслуживание двух дорог, а также строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание (DBFOM) трех реверсивных экспресс-полос на одной из дорог. Общие капитальные затраты (капзатраты) по проекту составили примерно 1,6 миллиарда долларов США.

Частный партнер принял на себя обязательство профинансировать большую часть инфраструктуры (в обмен на право получения выплат за эксплуатационную готовность после ввода инфраструктуры в эксплуатацию), а FDOT также предоставил проектной компании 685 миллионов долларов США в форме отсроченных грантов (невозвратных), которые должны были быть получены семью траншами в даты, установленные договором, или в дату окончательной приемки строительных работ, в зависимости от того, какая дата наступит позже.

Таким образом, FDOT использовал часть своих бюджетных ассигнований на более ранних этапах исполнения договора, но при этом нес годовые обязательства, связанные с платежами за эксплуатационную готовность, в более низком объеме.

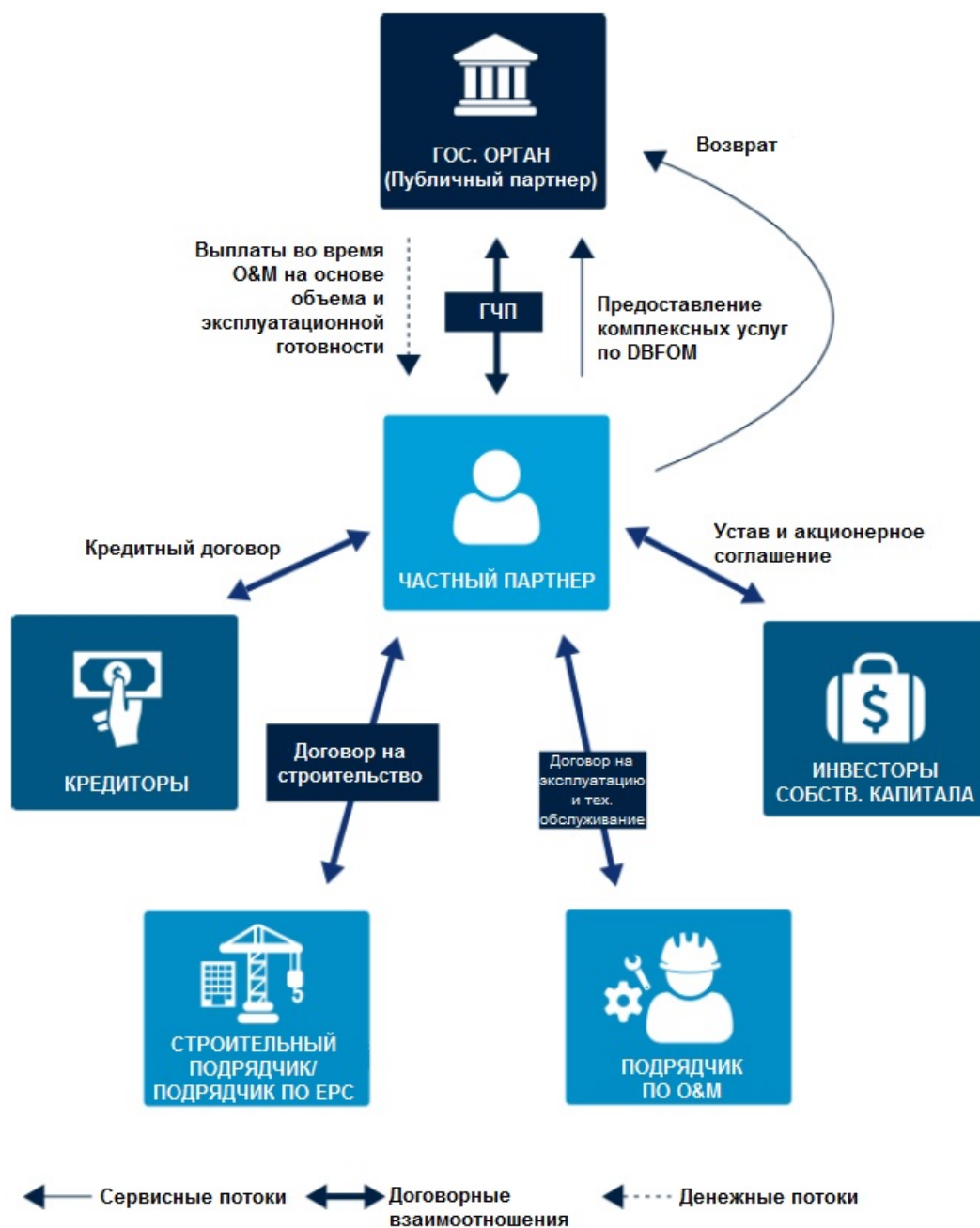
Инфраструктура была платной. Стороны приняли решение, что доход от движения транспорта принадлежит FDOT (который, следовательно, принимает на себя соответствующий риск). Затем FDOT будет использовать доход от движения транспорта для частичной или полной компенсации платежей за эксплуатационную готовность частному партнеру, а не передавать их частному партнеру как источник дохода. Это обеспечит более высокий уровень гибкости для FDOT с точки зрения стратегии взимания платы за проезд. Этот вопрос был чувствительным, так как система динамического толлинга использовалась с основной целью управления интенсивностью дорожного движения. Считалось, что если частный партнер будет собирать плату за проезд вместо получения платежей за эксплуатационную готовность, может возникнуть конфликт между целью правительства, которая заключается в управлении загруженностью дорожно-транспортной системы, и стремлением частного партнера к максимизации дохода.

С описанием других характеристик и определяющих факторов этого проекта ГЧП можно ознакомиться в различных аналитических исследованиях проектов и статьях²¹.

На рисунке 1.6 показана базовая структура DBFOM по ГЧП с оплатой госсектора. Более подробный рисунок и объяснение структуры (для ГЧП на основе платежей потребителя и с оплатой госсектора) представлены в разделе 6.

²¹См. «Прокладывая путь: максимизация ценности инфраструктуры с частным финансированием», Всемирный экономический форум, 2010 г., и «I-595: Североамериканская транспортная сделка года», журнал «Инфраструктура», «Делойт», июль 2010 г. Веб-сайты проекта: <http://www.i595express.com/> и <http://www.595express.info/>

РИСУНОК 1.6: Базовая схема структуры DBFOM (с оплатой госсектора)



Примечание: DBFOM = проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация и техническое обслуживание. EPC = инжиниринг, закупки и строительство. O&M = эксплуатация и техническое обслуживание. ГЧП = государственно-частное партнерство.

Государственно-государственное партнерство и институциональное ГЧП (подконтрольное государственному органу, осуществляющему закупки)

Правительство может учреждать узкоспециализированные государственные компании (государственные предприятия или ГП) для строительства, финансирования и управления инфраструктурой, как правило на основе дохода, который приносит инфраструктура или услуга, предоставляемая инфраструктурой (например, плата за проезд, тарифы за государственный транзит и платежи потребителя/тарифы для потребителя за услуги водоснабжения).

При учреждении государственной компании адресно для создания, финансирования и управления инфраструктурой по договору DBFOM по инициативе правительства, которое

владеет такой компанией и согласовало проект (или при реализации такой структуры DBFOM существующим ГП), она может воспроизводить многие черты финансовой и правительственной структуры обычной (частной) компании ГЧП. В таком случае договорная структура иногда именуется «государственно-государственное партнерство».

Однако в настоящем Руководстве по ГЧП такие структуры не рассматриваются как ГЧП: многие сервисные договоренности между правительствами и государственными компаниями не основываются на договоре в строгом смысле этого слова. Они скорее представляют собой общее предоставление полномочий со стороны государства и уступку экономических прав правительственной корпорации или ГП. Когда такие схемы подразумевают определенный (в узком/строгом смысле слова) договор с разграничением прав и обязанностей (включая установленный срок), в них могут успешно использоваться методы проектного финансирования (когда кредиторы выступают в качестве финансирующих организаций в первую очередь на основе качества актива). Однако возникают обоснованные сомнения в реальной передаче риска частному сектору экономики.

Примером являются структуры договоров общественных услуг, разработанные Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) для модернизации городской системы транспорта в некоторых европейских странах. В указанных случаях государственный орган подписывает договор общественных услуг с государственным оператором. Такой договор перенимает многие черты ГЧП (в котором государственные платежи, необходимые для достижения финансового баланса, в определенной мере основаны на операционной эффективности или зависят от нее). Государственный орган также подписывает соглашение о муниципальной поддержке (СМП) с ЕБРР для закрепления своих финансовых обязательств по проекту²².

Однако правительство также может заключить договор типа DBFOM с проектной компанией, которой совместно владеют публичные и частные партнеры, (т.е. совместным предприятием), но при этом правительство сохраняет за собой право контроля за деятельностью СПК (как правило, посредством долей собственного капитала). Такие схемы, включая совместное предприятие и компанию со смешанным капиталом, также принято рассматривать как «институциональное ГЧП» (см. текстовую вставку далее).

В данном Руководстве по ГЧП считается, что институциональное ГЧП может рассматриваться как настоящее ГЧП с частным финансированием только в тех случаях, когда частный сектор в значительной степени участвует в проектной компании как инвестор (со значительными долями собственного капитала). Следовательно, частный партнер принимает на себя риски по проекту, принимает значительное участие в управлении компанией и/или эксплуатации инфраструктуры (например, в качестве номинированного подрядчика), а долговое финансирование подвергается рискам, связанным с операционной эффективностью.

Данное Руководство по ГЧП рассматривает преимущественно традиционные ГЧП (частные или иным образом подконтрольные частному инвестору, с потенциально возможными миноритарными долями государственного органа в акционерном капитале) и процесс ГЧП, включая структурирование договоров. Конкурсная процедура и управление контрактом,

²² См. *Ускорение процесса создания инфраструктуры* (Всемирный экономический форум 2014 г.).
<http://www.weforum.org/reports/accelerating-infrastructure-delivery-new-evidence-international-financial-institutions>

описанные в настоящем Руководстве по ГЧП, касаются этой традиционной формы ГЧП (в то время как большинство положений Руководства в равной степени применимы к совместным предприятиям).

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.8: Пример институционального ГЧП: Дорога Мадрид Калле 30

Мадрид Калле 30 (M-30) – главная кольцевая дорога в Мадриде и самая загруженная дорога в Испании. С целью создания условий для дальнейшего роста города и разгрузки транспортно-дорожной сети, а также ремонта некачественных участков дороги были разработаны планы по перенаправлению части дорожного движения под землю при помощи системы тоннелей. Проект включает в себя 99 километров новых дорог, включая тоннельный сегмент длиной в 12 километров на юге Мадрида, который представляет собой самый длинный в мире городской тоннель.

Общая стоимость проекта составляет 4,5 миллиарда евро (5,4 миллиарда долларов США). Он финансируется посредством долгосрочного кредитования группой банков, а также собственным капиталом, предоставленным городским советом и частным инвестором (ответственным за эффективную эксплуатацию и техническое обслуживание по проекту).

Проект был структурирован как договор DBFOM, заключенный на 35 лет, с платежами за эксплуатационную готовность, между городским советом и проектной компанией. Это совместное предприятие («Madrid Calle 30») между муниципалитетом и частным консорциумом (*Empresa Mantenimiento y Explotacion M 30 – EMESA*, состоящим из 3 частных операторов). Городской совет сохраняет за собой 80% собственного капитала (а также выполняет функции государственного органа, осуществляющего закупки), а частный партнер владеет 20% через EMESA. Совместное предприятие получает кредит.

Городской совет провел открытый конкурс для отбора частного партнера, который будет владеть компанией «Madrid Calle 30». Частный партнер должен был вложить 20% собственного капитала и заключить аналогичный договор управления и технического обслуживания (договор субподряда) для обеспечения эксплуатации и технического обслуживания (в обмен на часть сборов за эксплуатационную готовность), осуществляемых СП по договору с городским советом.

Интересно то, что строительные подрядчики, выбранные для создания тоннелей и модернизации кольцевой дороги, отбирались на основе отдельного процесса и заключали договор непосредственно с компанией со смешанным капиталом («Madrid Calle 30»).

Проект разрабатывался как ГЧП с целью передачи его с баланса Мадрида. Однако ввиду ряда факторов, в частности, недостаточной передачи рисков по критериям Евростата, в итоге он превратился в проект «на государственном (муниципальном) балансе», а стоимость проекта учитывалась как государственный долг.

Тем не менее, можно считать, что структура обеспечивает надлежащую мотивацию для частных компаний-участников проекта (частных операторов, которые также вкладывают значительный собственный капитал в проект), а общественность в целом положительно воспринимает данную услугу.

Веб-сайт проекта: <http://www.mc30.es>

Источник: Отрывок из Международного сводного отчета по государственно-частному партнерству (Парсонс Бринкерхофф (Parsons Brinckerhoff) по поручению Федерального управления автомобильных дорог (FHWA), 2013 г.)²³

²³ http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf

2.3. Договоры на управление услугами или существующей инфраструктурой

Договоры на закупку услуг или управление существующей инфраструктурой можно разделить на две категории:

- договоры на долгосрочное управление или обслуживание «с рисками», которые можно рассматривать как ГЧП (они представляют собой сервисные ГЧП, а не договоры DBFOM); и
- договоры, которые рассматриваются как традиционные договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание или на обслуживание.

Договоры на долгосрочное управление или обслуживание «с рисками»

Договоры, предмет которых направлен только на техническое обслуживание или эксплуатацию инфраструктуры или предоставление услуги, могут считаться ГЧП (в широком смысле или в рамках широкого определения, предложенного этим Руководством по ГЧП) при условии, что они включают передачу значительных рисков, направлены на операционную эффективность и заключены на относительно долгий срок²⁴.

Далее приведены примеры таких типов ГЧП (пожалуйста, учтите, что сроки указаны исключительно в информационных целях):

- договор на управление сбором тарифов за услуги городского водоснабжения, заключенный на 7 лет, со штрафными санкциями и премиями в зависимости от операционной эффективности (например, на основе увеличения коэффициента выставленных счетов);
- концессия на эксплуатацию автобусов системы общественного транспорта на 15 лет, по которой партнер ГЧП финансирует или обновляет автобусный парк и предоставляет услуги (включая проверку билетов). Доход основан на плате за проезд и субсидиях или сервисных сборах за километр;
- договор на управление ИТ-системой, заключенный на 7 лет, по которому государственная организация или правительственное ведомство заключает договор о поставке и обслуживании ИТ-оборудования и систем;
- договор на ограниченное восстановление и управление существующим государственным объектом, заключенный на 12 лет, включая уборку, организацию питания, утилизацию отходов и техническое обслуживание, (например, школа, административное здание и т.д.) на основе арендных платежей в форме платежей за эксплуатационную готовность, в значительной мере в зависимости от показателей качества;
- договор на предоставление услуг по сбору отходов в городе, заключенный на 10 лет, за фиксированную годовую плату с вычетами за несоответствие качества;
- концессия на предоставление клинических услуг в государственной больнице (как правило, включая тематику медицинского оборудования);
- договор на уборку и озеленение городских улиц, заключенный на 10 лет, по которому партнер ГЧП получает компенсацию в форме годовой фиксированной арендной платы с вычетами за недостижение Ключевых показателей эффективности (КПЭ);

²⁴ Несмотря на отсутствие единого мнения о том, какой именно договор считается долгосрочным, срок действия менее 5 лет обычно считается непродолжительным. Что касается сервисного управления или технического обслуживания, 2-4 года – недостаточно продолжительный срок для применения концепции ГЧП, так как он не позволяет надлежащим образом передавать риски, связанные с затратами и результатами. Как правило, продолжительным сроком считаются 10 лет, но 7 и более лет тоже могут рассматриваться как достаточный срок для отнесения таких договоров к категории ГЧП, хотя это субъективный момент.

- договор на эксплуатацию и техническое обслуживание существующей платной дороги, заключенный на 10 лет, по которому доход частного партнера представляет собой установленный процент полученных сборов или фиксированную сумму в зависимости от эксплуатационной готовности и/или с вычетами за несоответствие качества; и
- концессия на эксплуатацию и техническое обслуживание существующей высокодоходной платной дороги на 40 лет (см. текстовую вставку 1.10 далее).

Некоторые такие проекты включают в себя существенные изначальные инвестиции (например, покупка нового автобусного парка для предоставления транспортных услуг). Обоснованием, благодаря которому такие договоры считаются «договорами управления / технического обслуживания» или «договорами на обслуживание», а не DBFOM, является относительная сумма изначальных инвестиций/финансирования. Например, в большинстве автобусных концессий инвестиции осуществляются только в модернизацию ограниченного количества транспортных средств в год, поэтому преобладающие издержки для правительства и частного партнера – ежегодные расходы.

Как отмечалось ранее, отнесение договора к категории ГЧП – вопрос меры и субъективного мнения, поэтому любой договор управления / технического обслуживания со значительными изначальными инвестициями можно с легкостью классифицировать как ГЧП с частным финансированием.

Следует отметить, что ни один из приведенных примеров договоров не следует рассматривать как ГЧП, когда доход частной компании-участника проекта определяется по методу «издержки плюс фиксированная прибыль», отражающему фактически понесенные издержки, а не заранее согласованные суммы. При оплате на таких условиях риски не передаются вообще или передаются в незначительном объеме.

Краткосрочные договоры на обслуживание и стандартные краткосрочные договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание

Любой договор, который не обладает вышеупомянутыми характеристиками сервисного ГЧП, не может рассматриваться как ГЧП.

Стандартные договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание обычно основываются на концепции «издержки плюс фиксированная прибыль» и/или направлены на оплату за средства (исходные ресурсы), а не на результаты в соответствии с договорными документами, устанавливающими строгие требования. Такие краткосрочные договоры на обслуживание или другие стандартные договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание или техническое обслуживание приемлемы во многих случаях и отличаются гибкостью.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.10: Долгосрочный лизинг или концессия для существующей инфраструктуры на основе платежей потребителя как отдельный случай управленческого или сервисного ГЧП со значительным частным финансированием. Схемы монетизации активов.

Когда правительство владеет и эксплуатирует (как правило, через ГП) существующую инфраструктуру (особенно в сфере транспорта), в рамках которой взимается оплата с потребителей или других субъектов хозяйствования за ее использование, (например, авиалинии в аэропорту или грузовые суда и круизные лайнеры в порту), а коммерческая деятельность приносит прибыль (обеспечивает финансовую окупаемость), правительство может привлечь частного партнера к эксплуатации и/или управлению инфраструктурой по ряду причин.

Правительство может принять решение о сохранении права на денежные средства, получаемые в ходе коммерческой деятельности, улучшив при этом управление издержками и качество обслуживания. Этого можно добиться, проведя конкурс на заключение договора на управление или обслуживание, который передает фактическое управление некоторыми сферами в третьи руки (например, сбор платежей, текущее обслуживание и так далее). Договор может даже включать долгосрочное техническое обслуживание или значительную модернизацию сооружений (путем заключения договора DBFOM на второй стадии). Этого можно добиться, платя частному партнеру за операционные издержки (с учетом вычетов или рисков, связанных с объемами) и при этом сохраняя право на получении остального дохода.

Однако существует множество случаев, в которых правительство решает передать все обязанности по эксплуатации и техническому обслуживанию (как правило, включая капитальное техническое обслуживание, т.е. управление расходами жизненного цикла), а также экономические права, связанные с коммерческой деятельностью. Следовательно, задача сбора дохода возлагается на частного партнера. Это делается с целью привлечения средств посредством финансовой ценности инфраструктуры как актива. Такая ситуация часто встречается в проектах по платным дорогам.

Ценность такой сделки для правительства будет зависеть от установления справедливой цены актива, а также, в первую очередь, дальнейшей судьбы выручки. Правительство может развивать другую инфраструктуру при помощи средств от монетизации активов, использовать их для других государственных нужд или снижать уровень государственного долга. Можно управлять выручкой от продажи посредством создания специального фонда инфраструктурного развития, одним из основных источников пополнения которого будет выручка от таких концессионных продаж. Примером такого подхода в Мексике является FONADIN.

Также существуют другие подходы, включая комбинирование вариантов использования выручки от продажи. Важный момент заключается в том, что при наличии четкого и разумного плана по применению таких ресурсов, о котором надлежащим образом уведомляется общественность/налогоплательщики, легко достигнуть необходимого политического консенсуса и более широкого общественного признания. Еще одним примером служит чикагский мост Skyway в США²⁵.

В декабре 2004 г. Городской совет Чикаго согласовал предложенные мэром Дэйли распределение дохода от моста Skyway в сумме 1,83 миллиарда долларов США. Было принято решение выделить 875 миллионов долларов США для создания долгосрочного резервного фонда в сумме 500 миллионов долларов США, а также выделить городу в среднесрочном плане 375 миллионов долларов, которые город может использовать для ежегодных выплат с целью смягчения последствий экономических циклов и стабилизации потребности в дополнительных доходах. Городской совет постановил инвестировать 100 миллионов долларов США в течение следующих 5 лет для улучшения качества жизни в районах города, как для населения, так и для бизнеса. Самая большая часть этих 100 миллионов долларов США, 28 миллионов долларов США, будет использоваться для финансирования программ «системы социальной поддержки», направленных на поддержку самых нуждающихся жителей Чикаго, включая многих граждан, которые пострадали от последствий замедления национальной экономики и того, что Городской совет называет недостаточным федеральным и государственным финансированием критически важных программ. Городские программы включают в себя План по борьбе с бездомностью, программы поддержки систем бытового отопления, помощи людям с инвалидностью по модернизации жилья, доступного жилья и домовладельцев, создания рабочих мест и обучения посредством программ адаптации бывших преступников, а также новый Фонд развития малого бизнеса и объекты и программы для детей и престарелых, включая программы продленного дня, доставку горячих обедов на дом престарелым и людям с инвалидностью и вспомогательные центры для престарелых.

²⁵ См. аналитическое исследование проекта чикагского моста Skyway в документе: «Прокладываемый путь: максимизация ценности инфраструктуры с частным финансированием», (Всемирный экономический форум, 2010 г.), стр. 106.

Остальные средства будут направлены на погашение долга в сумме 463 миллионов долларов США по мосту Skyway, 392 миллиона долларов США – на погашение долгосрочного и краткосрочного долга, а также для исполнения других существующих обязательств по решению Городского совета.

Новости о платных дорогах, декабрь 2004 г.

Другие подходы к реализации ценности средств, привлеченных по проекту, с использованием частного капитала включают в себя следующие варианты:

- Получение правительством комбинации авансовых концессионных выплат и миноритарной доли в акционерном капитале проектной компании ГЧП (с возможностью ее продажи в будущем).
- Установление ежегодного сбора, выплачиваемого частным партнером в форме фиксированного платежа или процента дохода (см. раздел 4.4).
- Сокращения срока аренды для досрочного возврата актива.

Такие типы договоров рассматриваются как ГЧП с частным финансированием, и на них распространяется большая часть информации, приведенной в данном Руководстве по ГЧП.

2.4. Другие формы частного участия в государственной инфраструктуре и услугах

Приватизированные компании и компании, работающие на либерализованном и регулируемом рынке: «Регулируемые коммунальные активы, принадлежащие инвестору».

Приватизацию часто путают с ГЧП (особенно в ГЧП на основе платежей потребителя). Однако существует четкая разница между этими двумя формами привлечения частного сектора. См. таблицу 1.1.

Как мы отмечали ранее, по своей сути, приватизация включает в себя передачу государственного актива в частную собственность на постоянной основе, а также ответственности за предоставление услуг конечным пользователям, в то время как ГЧП обязательно подразумевает сохранение роли «партнера» со стороны государственного сектора в делящихся взаимоотношениях с частным сектором (Всемирный банк, Фаркухарсон (Farquharson), Торрес де Мэстл (Torres de ästle) и Йескомб (Yescombe) совместно с Энцинас (Encinas), 2011 г.).

Во многих странах (включая Австралию, Францию, Великобританию, США и другие) коммунальная инфраструктура (включая системы производства и поставки электроэнергии или телекоммуникационные системы) может принадлежать непосредственно частным компаниям (а не передаваться посредством концессии) в рамках схем, которые могут рассматриваться как «регулируемые коммунальные активы, принадлежащие инвестору». Несмотря на то, что такие схемы также обязательно дают инвестору право взимать платежи с потребителя (как и при ГЧП на основе платежей потребителя), они не являются методами закупки. Государственный сектор не нанимает частного агента для определенной цели создания и управления государственным активом. Вместо этого он дает частному сектору право или полномочие вести коммерческую деятельность на определенных регулируемых условиях в течение неограниченного периода времени.

ТАБЛИЦА 1.1: Сравнение приватизации и ГЧП

Приватизация	ГЧП
Частный сектор полностью владеет активом.	Как правило, законным собственником актива является правительство, и актив возвращается по истечении срока действия договора.
Договор в строгом смысле этого слова не заключается, но предоставляются полномочия и устанавливаются условия, которые регулируют соответствующий сектор рынка.	Заключается подробный договор, отдельно регулирующий права и обязанности всех сторон.
Срок эксплуатации актива не ограничивается.	Срок ограничен договором.
Приватизация не требует строгого согласования целей, так как она обычно означает, что правительство не участвует в составлении выходных характеристик услуг для приватизированной компании. Именно частные провайдеры устанавливают стандарты качества и количества поставляемых товаров, а также требования к проекту и цены (возможно, после проведения переговоров со своими клиентами). (ОЭСР 2008 г.)	Правительство подробно указывает необходимые стандарты качества и объема обслуживания.
Приватизированная компания располагает существенно большей степенью свободы при установлении платы, которая взимается с потребителей.	Компания получает согласованную плату за обслуживание (в ГЧП с оплатой госсектора) или платежи потребителя (в ГЧП на основе платежей потребителя), устанавливаемые правительством или договором без гибкости или с очень ограниченной гибкостью.

Приватизация обычно осуществляется в телекоммуникационном и энергетическом секторе, когда правительство решает либерализовать определенный сектор. Правительство обычно является монополистом, а при либерализации рынка (т.е. открытии рынка для регулируемой конкуренции) оно продает компанию частному инвестору (или иногда разным инвесторам после разделения актива для стимулирования конкуренции).

На таких либерализованных рынках, на которых деятельность операторов регулируется соответствующими нормативными актами, для развития дополнительной инфраструктуры не требуется заключение договора между правительством и операторами. У каждого оператора есть естественная мотивация дополнительно развивать свои активы, включая инфраструктуру/сети, на свой риск.

Государственная доменная концессия и предоставление государственных полномочий для инвестирования и эксплуатации инфраструктуры с государственным участием на регулируемых условиях

В дополнение к приватизации существующих активов на регулируемом рынке могут существовать определенные проекты инфраструктурного развития, при которых частный инициатор получает полномочия по созданию инфраструктуры или производственного объекта и эксплуатации актива на регулируемых условиях, иногда включая субсидии и регулируемые цены.

Примером может служить независимый производитель возобновляемых энергетических ресурсов, который покупает земельный участок как частная компания и просит предоставить ему полномочия по производству энергии ветра с получением субсидий. Правительство не заключает договор и не устанавливает прямые требования к производителю. При этом существуют общие нормативные условия, позволяющие частной компании продавать энергетические ресурсы системе энергоснабжения. И наоборот, когда публичная сторона обязуется оплачивать генерируемые энергетические ресурсы и намеренно проводит конкурс на заключение договора DBFOM по производственному объекту на основе спецификаций и обязательных платежей, как правило, в форме долгосрочного соглашения о покупке продукции под названием «договор о закупках электроэнергии», это считается ГЧП.

Подобные ситуации связаны с концепцией «государственной доменной концессии» в некоторых странах системы гражданского права. В таком случае право пользования землей предоставляется на длительный срок (потенциально до 99 лет), но использование ограничено (например) созданием портовых объектов, которые будут эксплуатироваться в соответствии с определенными нормативными актами и подлежать возврату правительству по истечении установленного срока.

Такие договоренности не относятся к категории ГЧП, потому что как и при приватизации и другой либерализованной коммерческой деятельности, связанной с инфраструктурой с государственным участием, договор не заключается, а правительство выполняет функции относительно пассивного регулятора (в отличие от ГЧП, в котором правительство активно управляет договором).

Частичная продажа активов государственных операторов

В конце концов, специфическим случаем частного участия является участие частного сектора в акционерном капитале существующей государственной компании/оператора, ответственного

за эксплуатацию некой инфраструктуры. Однако договор (в строгом смысле этого слова) между правительством и оператором, частным инвестором или инвесторами не заключается. Такие случаи могут считаться «частичной приватизацией», и они обычно структурируются посредством первоначального публичного размещения акций (IPO), при котором все или большинство приватизированных акций размещаются на фондовом рынке. Эти случаи не относятся к договорам ГЧП, так как договор в строгом смысле этого слова не заключается, а частные инвесторы не могут контролировать обслуживание и эксплуатацию государственной компанией (в качестве примера можно привести частичную приватизацию испанского оператора аэропорта AENA в 2014 году).

В таблице 1.2 описаны самые актуальные инфраструктурные закупки, которые обсуждались в этом разделе, и объяснено, почему они обладают или не обладают основными чертами договора ГЧП.

Примечание: DB = проектирование и строительство. DBF = проектирование, строительство и финансирование. DBFOM

ТАБЛИЦА 1.2: Характеристики ГЧП с частным финансированием и отсутствующие элементы в других методах инфраструктурных закупок						
	Характеристика ГЧП	DB	DBOM	DBF	DBFOM / концессия (на основе платежей потребителя)	DBFOM или DBFM / PFI (с оплатой госсектора)
1	Установлено в договоре (между частным партнером и стороной государства)	Да	Да	Да	Да	Да
1B	Долгосрочный характер	Нет	Да, как правило	Иногда	Да	Да
2	Включает объединение DB и OM	Нет	Да	Нет	Да	Да
3	Осуществляется передача значительных рисков на период жизненного цикла актива	Нет	Иногда	Нет (только риски, связанные со строительством)	Как правило	Как правило
4	Включает в себя финансирование со стороны частного сектора	Нет	Нет	Да	Да (на условиях проектного финансирования)	Да (на условиях проектного финансирования)
5	Доходы связаны с операционной эффективностью и/или использованием	Нет	Иногда (обычно в форме штрафных санкций или заранее оцененных убытков)	Нет	Да (использование)	Да (операционная эффективность/ качество)

= проектирование, строительство, финансирование и техническое обслуживание. DBFOM = проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация и техническое обслуживание. DBOM = проектирование, строительство, эксплуатация и техническое обслуживание. PFI = инициатива государственного финансирования. ГЧП = государственно-частное партнерство.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.11: Основные аспекты типов и форм частного участия в государственной инфраструктуре и услугах

- Частное участие в инфраструктуре может осуществляться на условиях закупок по государственному контракту (когда правительство остается конечным собственником инфраструктуры и/или услуги, контролируя актив и/или услугу в различной степени, с более высоким или низким объемом частного участия в жизненном цикле актива), а также на либерализованных и регулируемых условиях (либерализованные рынки и/или приватизированные услуги или службы, например, телекоммуникационная или энергетическая отрасль в ряде стран).
- Инфраструктурные закупки по договору проводятся при помощи как традиционных договоров на строительство (строительство, проектирование и строительство и другие подобные формы), так и более обширного и долгосрочного участия частного сектора (проектирование, строительство, эксплуатация и техническое обслуживание и проектирование, строительство и финансирование), а также в максимальном объеме, при котором частный сектор создает и управляет инфраструктурой (и ее потенциально связанными услугами) на основании договора с целью государственных закупок (проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация и техническое обслуживание или подобные формы, включая строительство, эксплуатацию и передачу и т.д.).
- В некоторых юрисдикциях договоры на проектирование, строительство и финансирование рассматриваются как инфраструктурная модель ГЧП. Однако только договоры DBOM и DBFOM (и подобные им формы, включая BOT и так далее) включают в себя обязательство долгосрочного технического обслуживания в дополнение к строительству. Как правило, они также являются единственными договорными формами, в которых вознаграждение зависит от операционной эффективности актива.
- Договоры DBFOM (или DBFM) – самая стандартная форма ГЧП с частным финансированием.
- Виды договоров DBFOM и DBFM включают в себя совместные предприятия (сторону государства и частную компанию-участника проекта, которые совместно владеют проектной компанией с существенным участием стороны государства в управлении коммерческой деятельностью) и ГЧП с софинансированием (при котором правительство непосредственно финансирует часть инвестиций в актив из своего бюджета).
- Совместные предприятия, в которых государственный орган, осуществляющий закупки, (или связанная с ним государственная организация) контролирует проектную компанию, именуется «институциональное ГЧП» или «ГЧП под государственным контролем». Авторы настоящего Руководства по ГЧП считают, что такие предприятия могут правомерно рассматриваться как ГЧП только при условии значительного инвестирования частного собственного капитала в совместное предприятие.
- Компании, которые на 100 % принадлежат государству, или «государственно-государственные партнерства» не считаются правомерными ГЧП.
- Независимые энергетические компании, работающие на основании Соглашения о поставке/закупке электроэнергии, относятся к категории ГЧП, так как их предмет подобен договору DBFOM.
- Концепция ГЧП также распространяется на управление существующей инфраструктурой и предоставление государственных услуг при наличии долгосрочных договоров с передачей рисков, по которым вознаграждение частного партнера основано на операционной эффективности актива или услуги (эксплуатационная готовность и/или объем использования). В ряде договоров на проектирование и строительство (и в дальнейшем на финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание) (в основном в самостоятельных ГЧП на основе платежей потребителя) это понятие иногда используется для «монетизации активов» или «рефинансирования» государственных инвестиций, ранее осуществленных посредством традиционных строительных закупок.
- Не следует путать ГЧП и приватизацию. Более того, термин «ГЧП» не подходит в контексте субъектов хозяйствования, работающих на либерализованном и регулируемом рынке (например, компании, поставляющие электроэнергию, которые работают на либерализованном рынке, открытом для конкуренции), в тех случаях, когда не проводится отдельная процедура закупки для строительства и/или управления активом в течение ограниченного периода времени по государственному контракту с частным оператором.

3. Типы ГЧП и терминология

В этом разделе приводится следующая информация:

- Виды или типы ГЧП.
- Терминология: объяснение различных названий, используемых для обозначения договоров, которые могут рассматриваться как ГЧП.

3.1. Типы и виды ГЧП

В предыдущих разделах описаны основные виды и типы ГЧП. Подробно объяснена самая актуальная классификация, т.е. ГЧП на основе платежей потребителя и ГЧП с оплатой госсектора. Эти и другие виды и типы ГЧП с учетом других факторов (права собственности, предмет и так далее) изложены далее для описания типов ГЧП в зависимости от определенных факторов.

- Источник средств, которые образуют доход частного партнера: ГЧП на основе платежей потребителя (в первую очередь основанное на платежах потребителя) и ГЧП с оплатой госсектора (в первую очередь основанное на правительственных платежах за услугу).
- Владение компанией ГЧП или специальной проектной компанией (СПК): Существуют традиционные ГЧП (100% частная собственность), институциональные ГЧП (государственная собственность со 100% долями участия государства или в рамках СП или *empresa mixta* на условиях контроля ГЧП стороной государства), а также других СП или *empresas mixtas*²⁶.
- Предмет договора и/или цель договора: Инфраструктурные ГЧП или ГЧП, подразумевающие значительные инвестиции в капитал, при которых основная цель заключается в создании и управлении инфраструктурой на долгосрочной основе; интегрированные ГЧП, при которых в дополнение к инфраструктуре частная сторона получает права и обязательства по эксплуатации услуги; и ГЧП по эксплуатации и техническому обслуживанию или сервисные ГЧП без вложений капитала или создания новой инфраструктуры частным партнером.
- Применимость частного финансирования: ГЧП с софинансированием (схемы ГЧП с существенной долей государственного финансирования, как правило, в форме грантов) и традиционные ГЧП.

Различия в ГЧП могут также основываться на истории использовании участка реализации проекта. Существуют следующие альтернативные определения с точки зрения инвестиционной индустрии²⁷.

- **Гринфилд-проекты:** Проектные инвестиции, связанные с договором на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание, который был недавно заключен или исполняется на этапе строительства.
- **Браунфилд-проекты:** Проектные инвестиции в инфраструктурные активы, которые существовали до момента закупок, или которые раньше были гринфилд-проектами, но уже эксплуатируются на момент инвестирования.
- **Йеллоуфилд-проекты или проекты второй стадии:** ГЧП, при котором инвестиции связаны со значительной модернизацией и заменой, восстановлением или существенным расширением существующей инфраструктуры.

²⁶ ГЧП с долевым участием стороны государства в акционерном капитале можно законно классифицировать как *empresa mixta* в зависимости от юрисдикции. Как правило, СП или *empresa mixta* подразумевает значительное участие стороны государства в акционерном капитале, а также в управлении, но при этом само по себе участие стороны государства в акционерном капитале без возможности стратегического влияния на компанию ГЧП не рассматривается как СП в данном Руководстве.

²⁷ Встречается альтернативное использование терминов «гринфилд-проекты» и «браунфилд-проекты». См. Глоссарий.

3.2. Терминология: другие названия для обозначения концепции ГЧП

У одного типа ГЧП могут быть разные названия в разных секторах или странах несмотря на одинаковый предмет и характеристики договора. Разница часто вызвана разными правовыми традициями и законодательством, но она также может быть связана с вариантами распространенных или стандартных терминов.

В таблице 1.3 приведен исчерпывающий список альтернативных названий, которые используются для обозначения ГЧП с частным финансированием (которые являются главным предметом рассмотрения данного Руководства по ГЧП). Большинство таких названий может использоваться в определенной юрисдикции для обозначения любого из основных типов ГЧП (на основе платежей потребителя или с оплатой госсектора), но некоторые используются только для обозначения одного из двух типов.

Любые договоры, исполняемые под указанными названиями, могут считаться ГЧП с частным финансированием при условии наличия вышеописанных характеристик ГЧП.

Более того, в таблице 1.4 указаны названия, которые используются для обозначения некапиталоемких ГЧП (т.е. договоров, которые могут считаться ГЧП, но направлены на управление существующей инфраструктурой и/или государственными услугами, и которые подпадают под широкое определение ГЧП).

ТАБЛИЦА 1.3: Терминология по договорам ГЧП, в основном связанным с новой инфраструктурой или модернизацией инфраструктуры, созданной при частном финансировании²⁸

<p>DBFOM (проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация и техническое обслуживание), DBFM (проектирование, строительство, финансирование и техническое обслуживание)/DCMF (проектирование, строительство, техническое обслуживание и финансирование) и DBFO (проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация)</p>	<p>В некоторых юрисдикциях типы договоров обозначаются посредством описания функций, передаваемых частной компании-участнику проекта, или акронимов соответствующих терминов. Например, договор может называться договором на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию, техническое обслуживание или договором DBFOM.</p> <p>Для целей настоящего Руководства по ГЧП все перечисленные термины являются синонимами ГЧП с частным финансированием.</p> <p>Иногда (например, при использовании термина DBFO) считается, что функция «технического обслуживания» включена в «эксплуатацию». Подобным образом, в договорах без эксплуатации в строгом смысле этого слова (взаимодействие с пользователями, особенно сбор платежей) термин «эксплуатация» иногда опускается.</p> <p>Эти концепции могут в равной степени относиться к ГЧП с оплатой госсектора и ГЧП на основе платежей потребителя.</p> <p>Следует отметить, что DBOM относится к инфраструктурному ГЧП, но не требует частного финансирования, поэтому такие договоры не считаются ГЧП с частным финансированием.</p>
<p>BOT (строительство, эксплуатация и передача), BOOT (строительство, владение, эксплуатация и передача), ROT (восстановление, эксплуатация и техническое обслуживание) и подобные термины</p>	<p>Этот тип определения охватывает концепцию права собственности и контроль за активом.</p> <p>В некоторых юрисдикциях полное право собственности частного партнера не представляется возможным (например, в некоторых странах системы гражданского права), за исключением весьма специфических проектов: как правило, частный партнер рассматривается как собственник только «с экономической точки зрения», но с юридической точки зрения актив все равно принадлежит правительству (это концепция государственного домена, которая используется в большинстве стран системы гражданского права). Следовательно, нет смысла использовать данные аббревиатуры в таких</p>

²⁸ Частично на основе подобной таблицы в Справочном руководстве по государственно-частному партнерству, Ред. 2.0 (Всемирный банк 2014)

	<p>регионах. В любом случае, существует множество форматов права собственности (с юридической, экономической и налоговой точки зрения), а использование таких акронимов может привести к ненужной путанице касательно используемой формы собственности.</p> <p>ВТО и ВООТ можно считать дублирующими друг друга. ВТО относится к договорам, по которым право собственности на актив передается частной стороне договора только на время строительства. В ROT «строительство» просто заменено на «восстановление». Этот термин используется в некоторых договорах в некоторых юрисдикциях, в которых инвестиции в капитал связаны с восстановлением или модернизацией инфраструктурного актива.</p> <p>Эти концепции могут в равной степени относиться к ГЧП с оплатой госсектора и ГЧП на основе платежей потребителя.</p> <p>В данном Руководстве по ГЧП все эти термины рассматриваются как синоним группы терминов DBFOM.</p>
RFI (Инициатива частного финансирования)	Альтернативный термин, введенный Великобританией, в основном касается ГЧП с оплатой госсектора в форме DBFOM.
Концессия (государственных объектов)	<p>Концессия – традиционное юридическое понятие в странах системы гражданского права. По сути, концессия представляет собой законное право или институт, который дает правительству право передавать экономические права на использование государственного актива частному партнеру в юрисдикции административного права.</p> <p>Изначально этот термин использовался только для обозначения договоров DBFOM на основе платежей потребителя. В некоторых юрисдикциях он также использовался для обозначения долгосрочных договоров O&M, по которым осуществляется передача экономических прав на сбор платежей пользователя, а также четкой обязанности обслуживать инфраструктуру на долгосрочной и комплексной основе (то есть с передачей рисков, связанных с расходами в течение жизненного цикла).</p> <p>В многих случаях значение термина дополнительно расширяется добавлением ссылки на государственные объекты, чтобы такой договор отличался от концессий, единственная цель которых – передать эксплуатацию государственной услуги.</p> <p>В некоторых странах системы гражданского права термин также используется для обозначения договоров DBFOM, основанных на государственной услуге или платежах, зависящих от операционной эффективности, (например, в Чили или Испании), в то время как другие страны системы гражданского права применяют термин только для договоров на основе платежей потребителя.</p>
Аренда государственных объектов (с предоставлением государственных земель), именуемый <i>arrendamiento</i> на испанском языке.	<p>Этот термин используется в странах системы гражданского права для обозначения варианта закупок для зданий/объектов.</p> <p><i>Arrendamiento</i> может использоваться в качестве юридической альтернативы договоров DBFOM с оплатой госсектора, когда земельный участок, на котором будет строиться объект, не является землей, предназначенной для публичного использования, но при этом представляет собой недвижимость, которой может распоряжаться правительство.</p> <p>Договор считается частным договором, на который распространяется гражданская юрисдикция, и не регулируется административным правом (при этом конкурсная процедура все равно регулируется публичным правом).</p>
ГЧП (APP в Латинской Америке) как законодательно установленный термин, а не концепция	<p>Как отмечалось ранее, в ряде стран системы гражданского права договоры DBFOM с оплатой госсектора законодательно определены как ГЧП. В некоторых случаях для их регулирования принимается новый закон.</p> <p>В таких случаях юридический термин обычно используется для обозначения любого договора ГЧП, в котором большая часть дохода поступает из бюджета или от выплат за государственную услугу. Это также касается национальных стандартов бухгалтерского учета в ЕС (ESA 2010). Однако некоторые страны (например, Бразилия) считают, что любой договор DBFOM, который включает в себя любой объем или сумму государственных платежей, относится к ГЧП.</p>
Совместные предприятия или « <i>empresas mixtas</i> »	СП – это структура, при которой подрядчик представляет собой компанию, принадлежащую государственным и частным акционерам. В испаноязычных странах используется термин « <i>empresa mixta</i> » (как правило, он представляет

	<p>собой законодательно установленный термин и способ закупок).</p> <p>Государственный инвестор может быть существующим ГП, которое хочет сотрудничать с частным субъектом хозяйствования для совместного развития и эксплуатации нового или существующего проекта.</p> <p>В других случаях государственная компания отсутствует, а правительство хочет инициировать создание ГЧП, в котором оно сохранит определенную долю экономических прав и прав голоса (или даже контроль за компанией: такая структура считается институциональным ГЧП (см. далее)).</p> <p>В таких структурах частного акционера отбирают в ходе конкурсных процедур, и государственная и частная стороны совместно создают СПК.</p> <p>Такие организационные формы могут использоваться для договоров DBFOM и договоров O&M/договоров на обслуживание.</p> <p>Компании со смешанным капиталом редко встречаются в сфере ГЧП с оплатой госсектора.</p>
Договор на общественное обслуживание плюс соглашение о поддержке проекта	<p>Эти термины используются ЕБРР для обозначения определенной структуры, разработанной этим многосторонним банком развития для некоторых ГЧП в Восточной Европе (в основном для проектов водоснабжения). Договор на общественное обслуживание выполняет функцию договора ГЧП между частным оператором/партнером и ведомством, осуществляющим закупку. Соглашение о поддержке проекта представляет собой договор, подписанный между государственным органом, осуществляющим закупку и ЕБРР, на основании которого принимается прямое обязательство «покрывать возникший в результате дефицит финансового дохода». ²⁹ Такое обязательство прямо указано в соглашении о поддержке проекта в форме сервисных выплат или определенным образом зависит от операционной эффективности.</p>
Институциональные ГЧП	<p>Термин относится к ГЧП, при котором правительство контролирует компанию ГЧП и обычно владеет большинством акций.</p> <p>Настоящее Руководство по ГЧП исходит из того, что институциональное ГЧП может рассматриваться как полноценное ГЧП с частным финансированием, когда частный сектор в значительной степени участвует как инвестор собственного капитала (со значительными долями собственного капитала), тем самым принимая проектные риски, а долговое финансирование подвержено риску, связанному с операционной эффективностью.</p> <p>Договоры на обслуживание или на управление существующей инфраструктурой также могут относиться к институциональному ГЧП в дополнение к договорам DBFOM.</p>

ТАБЛИЦА 1.4: Терминология, используемая для обозначения договоров ГЧП, которые касаются только или в основном управления существующей инфраструктурой или только предоставления государственных услуг

Концессия (услуг)	<p>Термин «концессия» может также относиться к договору O&M без значительных или существенных первоначальных инвестиций. Как правило, он используется только как юридический термин для обозначения договоров, в которых весь или большая часть дохода исходит от потребителей, или в основном применительно к компаниям, связанным с государственными услугами и коммунальными системами.</p> <p>Концессия также может использоваться как ГЧП для заключения договора на эксплуатацию существующего актива с платежами потребителя (как правило, концессия существующей дороги или аэропорта), как правило, в расчете на получение авансового платежа от частного партнера (такой случай иногда именуют «монетизация»).</p>
Аренда	<p>Как и концессия, аренда означает правовой институт, который разрешает правительству предоставлять экономические права на инфраструктуру или экономическое право собственности на актив.</p> <p>Аренда чаще всего рассматривается в отношении договоров O&M на базе существующей инфраструктуры (т.е. без необходимости существенных капиталовложений) и в большинстве случаев применяется в ГЧП на основе платежей</p>

²⁹ См. стр. 8 «Ускорение процесса создания инфраструктуры. Новые данные от международных финансовых учреждений» (Всемирный экономический форум, 2014 г.).

	потребителя (включая структуры с монетизацией активов). В некоторых странах термин «аренда» или «лизинг» может использоваться для обозначения проектных договоров, по которым правительство несет ответственность за капитальные затраты, а частный партнер отвечает только за текущее техническое обслуживание и эксплуатацию.
<i>Аффермаж</i>	<i>Аффермаж</i> – это французский термин, который используется в соответствующей юрисдикции для обозначения договора с правом экономической эксплуатации существующей инфраструктуры, при котором оператор удерживает операторские платежи из дохода и выплачивает остаток государственному органу, осуществляющему закупки. Термин никогда не используется применительно к договорам с оплатой госсектора.
Франшиза	Франшиза подобна терминам «аффермаж», «аренда» или «концессия» услуг, но в основном используется в сфере транспортировки. Франшиза редко включает в себя требование к инвестированию в инфраструктуру. Инфраструктурой обычно управляет непосредственно правительство или третье лицо на основании отдельного соглашения. Франшиза может включать в себя право эксплуатации железнодорожного коридора на исключительной основе, или исключительность может касаться только заранее определенных интервалов на регулируемой основе.
О&М	Договор О&М (т.е. договор, предмет или функции которого включают в себя эксплуатацию и техническое обслуживание, но не инвестиции в капитал) следует рассматривать как ГЧП только тогда, когда договор очевидно заключен на длительный срок, а управление расходами жизненного цикла передается в определенном объеме. Кроме этого, передаются риски, связанные с расходами, и договор четко направлен на операционную эффективность. В общем, можно сказать, что только некоторые договоры О&М «заслуживают звания» ГЧП.
Договоры управления/ технического обслуживания	Договор на обслуживание – юридическое понятие в странах системы гражданского права. Оно как правило относится (а в некоторых юрисдикциях исключительно относится) к передаче права предоставления государственной услуги в строгом правовом значении, например, услуги, связанной с водными ресурсами или пассажирскими перевозками, в отличие от технического обслуживания или эксплуатации дороги. В юрисдикциях, в которых действует прецедентное право, термин «договор на обслуживание» не имеет определенного правового значения и используется для широкого перечня различных договоров с внешними подрядчиками, как правило, относительно краткосрочных. Только некоторые договоры на обслуживание могут считаться ГЧП.
Договоры управления/ технического обслуживания	Договор управления / технического обслуживания – альтернативное название, которое используется для обозначения многих договоров О&М, в которых основным или единственным объектом/функцией, передаваемой частному сектору, является долгосрочное обслуживание оборудования или инфраструктурных активов. В других случаях он может относиться к договору только на обслуживание без управления инфраструктурой (расходами жизненного цикла), особенно в сфере водной отрасли. Как и в случае договоров О&М и договоров на обслуживание, договор управления / технического обслуживания может считаться ГЧП только в том случае, если он заключен на долгий срок, предусматривает риски и направлен на операционную эффективность.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.12: Ключевые аспекты типов ГЧП и терминологии

- Термины, используемые для обозначения договоров ГЧП с частным финансированием, по которым частный сектор строит и управляет инфраструктурой (эксплуатирует и осуществляет техническое обслуживание), отличаются, особенно в зависимости от того, относятся ли они к владению. Определение договора DBFOM и его вариантов (DBFO, DBFM) не включает в себя понятие владения. Однако группа терминов, которые основываются на словах «владение» и «передача» (BOT, BOOT и так далее), указывает, считается ли актив принадлежащим частному партнеру. Это отличие не рассматривается как одна из главных черт инструмента ГЧП для ГЧП с частным финансированием, пока актив считается государственным (принадлежащим государству), или договором предусмотрена его передача по истечении срока действия договора.
- Существует группа терминов по договорам ГЧП, которая в большей мере основывается на предоставлении законного права на использование и эксплуатацию актива (например, аренда, *аффермаж*, концессия и т.д.). Некоторые из этих терминов могут использоваться для обозначения договоров ГЧП с инфраструктурными инвестициями из частных источников или сервисных ГЧП (концессия). Другие используются только для существующей инфраструктуры или долгосрочных договоров управления / технического обслуживания, как правило (в большинстве юрисдикций), только для ГЧП на основе платежей потребителя (аренда, *аффермаж* и так далее).
- Договоры, которые касаются только эксплуатации и/или технического обслуживания существующей инфраструктуры, могут также обозначаться в зависимости от их предмета (договор O&M, договор на управление, на обслуживание). Они рассматриваются как ГЧП только при условии передачи рисков на долгосрочной договорной основе с вознаграждением, зависящим от операционной эффективности или риска, связанного со спросом.
- Некоторые варианты ГЧП включают в себя роль стороны государства как потенциального провайдера финансирования (в форме грантов/невозобновляемого кредита) или долевого партнера (совместное предприятие или *empresas mixtas*). В таком случае сторона государства контролирует СПК или является активным партнером при управлении компанией (в отличие от ГЧП с простой миноритарной долей акций).
- Основная классификация ГЧП относится к источнику средств, которые представляют собой все или большинство доходов СПК: ГЧП на основе платежей потребителя по сравнению с ГЧП с оплатой госсектора (с некоторыми странами и институтами, идентифицирующие первый вариант ГЧП как концессию, а второй – как PFI).

4. Сферы использования ГЧП: инфраструктурные секторы

В этом разделе дается более подробное объяснение концепции инфраструктуры и государственных активов. В нем приводятся примеры типов инфраструктуры, которая обычно создается в рамках схем ГЧП.

Государственные активы и инфраструктура

Настоящее Руководство по ГЧП касается закупки государственных материальных активов при помощи процесса ГЧП. Государственные активы представляют собой основные средства, например, активы, приобретенные для долгосрочного использования, которые подлежат или предназначены для государственного использования или сопутствуют предоставлению государственных услуг.

В настоящем Руководстве по ГЧП также используется понятие «государственной инфраструктуры» вместо термина «государственные активы». При этом термин «инфраструктура» используется в широком смысле для обозначения типа государственных активов, которые обычно закупаются в рамках ГЧП.

Оксфордский словарь английского языка дает следующее определение инфраструктуры: «Основные физические или организационные структуры и объекты, такие как здания, дороги и системы энергоснабжения, необходимые для деятельности общества или предприятия».

Инфраструктура может включать в себя целостные системы или их части, такие как структуры, станции, объекты или оборудование, в целом необходимое для предоставления государственной услуги или общественного использования. Примеры включают в себя:

- здания учреждений правосудия, здравоохранения, образования, охраны общественного порядка и культуры (например, театры и выставочные центры);
- транспортные структуры, объекты или системы, которые используются государством для транспортировки. Сюда входят такие структуры, как дороги, мосты и тоннели, комплексные объекты, такие как терминалы аэропортов, системы, такие как легкорельсовые сети или группы сетей (включая пути сообщения структуры, электромеханическое оборудование, депо подвижного состава, коммуникационные системы и системы оповещения), а также транспортные средства для общественного использования/пассажирских перевозок;
- транспортные структуры, объекты или системы, связанные с государственной услугой, которую используют субъекты хозяйствования, включая системы транспортировки электрической энергии или газа, воды, пассажиров (железная дорога и связанные системы) и данных (в сфере телекоммуникаций);
- водоочистные сооружения, оборудование или заводы производству и обеспечению общественных благ, таких как электроэнергия, газ и вода;
- социальное жилье, т.е. помещения, которые могут арендовать малообеспеченные семьи;
- жилые или офисные объекты для бюджетных работников; и
- системы или оборудование для проведения испытаний или исследований для общественных нужд, например, оборудования, относящегося к охране общественного порядка, судебно-медицинской экспертизе или вооруженным силам.

В ТЕКСТОВОЙ ВСТАВКЕ 1.13 изложены основные черты государственного актива, которые влияют на концепцию ГЧП как на способ инфраструктурных закупок.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.13: Черты государственного актива, который потенциально может быть предметом ГЧП

У государственной инфраструктуры есть ряд основных черт, которые влияют на концепцию ГЧП как на способ инфраструктурных закупок.

- Инфраструктура относится к государственным объектам, т.е. объектам, предназначенным для общественного использования или связанным с предоставлением государственной услуги.
- Закупки инфраструктуры обычно осуществляются (в рамках конкурсной процедуры) в соответствии с правилами государственных закупок на основе принципов равенства, эффективности, прозрачности и отсутствия дискриминации.
- Инфраструктура – это основное средство. Она обладает долгим сроком эксплуатации и может генерировать поток денежных средств в долгосрочной перспективе или предназначена для общественного использования или предоставления государственной услуги в течение продолжительного срока.
- Как правило, конечным законным собственником актива или земли/участка, на котором расположен актив, является правительство.
- Инфраструктура может представлять собой целостную систему или включать в себя соответствующие части полной системы, функционирующие как единое целое.

Типы инфраструктуры: экономическая и социальная инфраструктура

Существует два основных типа государственной инфраструктуры: экономическая и социальная.

Экономическая инфраструктура – это инфраструктура, которая дает возможность вести коммерческую деятельность, например, в сфере коммуникаций и транспортных перевозок (пассажирских и грузовых), а также коммунальных сетей и систем и станций, например, в сфере водоснабжения, утилизации отходов и электроснабжения <http://www.businessdictionary.com/definition/supply-system.html>³⁰. Как правило, в деятельности, в которой используется инфраструктура, установлены определенные цены, или потребитель или субъект хозяйствования, который использует инфраструктуру для предоставления услуг конечным пользователям/потребителям, выплачивает сборы за связанную с инфраструктурой услугу.

Во многих странах коммуникационная инфраструктура не регулируется, а частные операторы являются конечными законными собственниками инфраструктуры. Они используют инфраструктуру для предоставления коммуникационных услуг на открытом и конкурентном рынке. Однако телекоммуникационные системы могут считаться государственной инфраструктурой в странах, в которых коммунальные системы принадлежат государству, а деятельность относится к государственному сектору, или когда государственный сектор решает стимулировать развитие телекоммуникационной сети в определенных районах (например, в сельских районах) посредством государственных инвестиций³¹.

³⁰ Некоторые авторы и институты используют термин «экологическая инфраструктура» для обозначения сетей, систем и станций водоснабжения, утилизации отходов и возобновляемых источников энергии. Более того, когда соответствующий инфраструктурный рынок открыт для конкуренции (например, в сфере телекоммуникаций), такая инфраструктура иногда считается «коммерческой» и также рассматривается как разновидность экономической инфраструктуры (Всемирный экономический форум, 2010 г.).

³¹ В некоторых случаях большая часть инфраструктуры может находиться в частных руках. Однако правительство может сохранить права собственности или контролировать часть коммунальных систем (международный шлюз в сфере телекоммуникаций или сеть электропередачи).

Социальная инфраструктура представляет собой инфраструктуру (в основном объекты в форме зданий), в которой находятся социальные службы. Например, больницы, школы и университеты, тюрьмы, социальное жилье, суды и так далее. См. текстовую вставку 1.4, в которой описаны различия между социальной и экономической инфраструктурой.

Когда цель объекта заключается в размещении административных органов или даже в предоставлении жилья бюджетным работникам и их семьям (т.е. когда в здании не оказываются государственные услуги), такую инфраструктуру часто принято называть жилой.

Этот тип инфраструктуры и другие активы, используемые в правительственной деятельности, посредством которых необязательно предоставляются непосредственные услуги для общественности (например, оборона), иногда также именуется «правительственная инфраструктура».

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.14: Социальная инфраструктура и экономическая инфраструктура

Любая инфраструктура является площадкой для предоставления государственных услуг или общественного использования. Такая инфраструктура может включать в себя следующее:

- Объект, в котором располагаются государственные служащие или предоставляются социальные услуги (например, больница, школа, тюрьма или суд).
- Площадка, на которой оказываются транспортные или коммунальные услуги (например, водопровод или энергоснабжение), или которая открыта для потребителей или общественности.

Первый тип обычно именуют «социальная инфраструктура», а второй – «экономическая инфраструктура».

Как правило, социальная инфраструктура не генерирует платежи потребителя. Либо, даже если такие платежи существуют, они обычно носят непрямой и вспомогательный характер (т.е. представляют собой дополнительный доход, в то время как экономическая инфраструктура может приносить или не приносить доход от потребителя). Это происходит в результате того, что (i) инфраструктура может предоставляться потребителям бесплатно; (ii) могут взиматься платежи за использование, которые собирает и удерживает создатель инфраструктуры; или (iii) могут взиматься платежи за использование, которые собирает и удерживает другой государственный орган или частная компания.

Типы активов по секторам

Государственные инфраструктурные активы можно классифицировать по ряду секторов. В таблице 1.5 приведен длинный список подсекторов и типов инфраструктурных активов, в которых указаны примеры реализации ГЧП с частным финансированием.

Однако следует учитывать два аспекта:

- Реализация ГЧП или любой другой формы частного участия в определенных секторах в некоторых странах может вызвать сильное общественное или политическое противодействие.
- В некоторых юрисдикциях предпочли исключить некоторые секторы из сферы действия политик и законодательства по ГЧП (ярким примером является инфраструктура и услуги в сфере здравоохранения). Такое решение может быть хорошим компромиссом для достижения политического консенсуса по использованию ГЧП.

Поэтому, несмотря на то, что ГЧП может хорошо подходить для использования в большинстве инфраструктурных секторов, подход необязательно подойдет всем отдельно взятым проектам (см. раздел 5.5 и раздел 3.5).

ТАБЛИЦА 1.5: Типы активов по секторам. Секторы, в которых закупка инфраструктурного актива может осуществляться на основе схемы ГЧП³²	
Сектор	Примеры
Экономический – транспорт > дороги	<ul style="list-style-type: none"> • Новые дороги/шоссе • Определенные проекты по туннелям или мостам • Подъездные пути (например, к портам) • Модернизация и расширение дорог и сетей
Экономический – транспорт > железная дорога	<ul style="list-style-type: none"> • Высокоскоростная железная дорога • Обычные железные дороги • Линии скоростного прямого сообщения (например, с аэропортами) • Операционный лизинг подвижного состава • Метро и другие проекты общественного транспорта • Системы продажи билетов и сбора платежей • Станции метрополитена
Экономический – транспорт > другая городская транспортная инфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> • Инфраструктура скоростного автобусного сообщения • Парковки • Интермодальные пересадочные станции или хабы
Экономический – транспорт > порты и аэропорты	<ul style="list-style-type: none"> • Новые или модернизированные аэропорты • Новые или модернизированные порты
Экономический – водоснабжение и утилизация отходов	<ul style="list-style-type: none"> • Водоопреснительные установки • Водоочистные сооружения • Концессия с комплексным циклом водоснабжения • Единые системы управления отходами • Заводы по переработке отходов в энергетические ресурсы – мусоросжигательные установки
Экономический – энергетика	<ul style="list-style-type: none"> • Генерирующие мощности независимых производителей электроэнергии, работающих на основании договоров на закупку электроэнергии • Линии электропередачи • Газопроводы • Энергоэффективность (например, в общественных зданиях или городском освещении)
Экономический – информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) / телекоммуникации	<ul style="list-style-type: none"> • Оптоволоконные линии или сети • Телекоммуникационные сети/широкополосные сети
Экономический – туризм	<ul style="list-style-type: none"> • Национальные парки • Здания, относящиеся к культурному наследию
Экономический – сельское хозяйство	<ul style="list-style-type: none"> • ГЧП в сфере хранения зерновых • Ирригационные проекты
Социальный – здравоохранение, образование, безопасность/тюрьмы, суды/судебные органы, социальное жилье	<ul style="list-style-type: none"> • Больницы • Студенческие общежития • Университетские объекты • Школьные объекты • Здания суда • Тюремные объекты • Социальное жилье
Социальный (другое) – спорт, реагирование на чрезвычайные ситуации и охрана правопорядка на локальном уровне, государственное жилье	<ul style="list-style-type: none"> • Спортивные центры / физкультурно-оздоровительные комплексы • Пожарные части • Отделения полиции • Правительственные учреждения
Другие потенциальные секторы для ГЧП	<ul style="list-style-type: none"> • Оборона: симуляторы полетов или другие симуляторы • Военные объекты • Пункты или объекты национальной пограничной службы

³² «Лаборатория знаний по ГЧП» Всемирного Банка предоставляет более подробную информацию о применении ГЧП в некоторых из указанных секторов, включая конкретные примеры и аналитические исследования проектов. См. <https://www.pppknowledgelab.org/sectors>. С более подробными данными с описанием опыта по секторам и примерами проектов, а также материалами по секторам можно ознакомиться в Справочном руководстве по государственно-частному партнерству, Ред. 2.0 (Всемирный банк 2014 г.) в разделе 1.2 «Способы использования ГЧП».

5. Случаи использования ГЧП: мотивация и подводные камни

Существует ряд распространенных причин использования ГЧП при закупках инфраструктуры. Эти причины можно распределить по трем основным категориям:

- связанные с финансовым характером ГЧП или с ГЧП в качестве финансового механизма для правительств (включая мотивацию в виде отсутствия необходимости учета на балансе);
- связанные с эффективностью и результативностью проектов; и
- связанные с общей эффективностью для правительств (включая повышение уровня прозрачности и противодействие коррупции).³³

В этом разделе описывается и объясняется обоснование по указанным группам (с 5.1 по 5.3).

В нем также описываются основные недостатки ГЧП, ограничивающие или демонстрирующие пределы полезности данного инструмента (раздел 5.4), а также дается ряд рекомендаций по более эффективному использованию ГЧП (раздел 5.5).

В итоге, раздел 5.6 содержит размышления о ситуации наименее развитых стран и проблем, с которыми они сталкиваются при развитии ГЧП как средства стимулирования инфраструктурного развития.

5.1. Заявленные причины: ГЧП в качестве финансового механизма правительств для реализации инфраструктурных проектов

Финансовую мотивацию можно разделить на две подгруппы. Одна относится к сферам статистики и национального бухгалтерского учета (частное финансирование может рассматриваться как «забалансовое». Подобный взгляд представляет собой опасную предвзятость в пользу ГЧП). Такую мотивацию следует отличать от чисто денежной мотивации, т.е. доступа к внешним ресурсам для покрытия бюджетного недостатка в финансировании инфраструктурного развития, независимо от того, рассматриваются ли такие ресурсы как государственный долг в соответствующей системе бухгалтерского учета (объяснение дается в 5.1.2).

5.1.1. ГЧП как альтернативный способ финансирования инфраструктуры (частное финансирование)

ГЧП представляет собой альтернативный способ финансирования создания или модернизации инфраструктуры. Будучи альтернативой государственного финансирования, оно может обеспечить ускорение процесса инфраструктурного развития.

Средства для финансирования объектов предоставляет частный партнер (в форме собственного капитала и заемных средств, привлеченных инициатором посредством компании ГЧП), а не государственный бюджет. Это необязательно означает, что инвестиции не учитываются как государственный долг, особенно в случае ГЧП с оплатой госсектора (см. главу 2 и раздел 4.12). Однако многие ГЧП могут не влиять на государственный долг, если они соответствуют определенным критериям (в зависимости от национальных стандартов бухгалтерского учета, которых придерживается соответствующая страна).

³³ Еще одна категория причин, не описанная в этой главе, относится к «идеологической мотивации», например, когда правительство реализует политику «компактного государственного аппарата».

Следовательно, когда займы государственного сектора ограничены фискальными нормативными актами, а уровень долга близок к установленным пределам, решение ГЧП может дать правительству возможность создания инфраструктуры, которую нельзя было бы создать при других условиях. В свою очередь, это может позволить правительству ускорить реализацию плана или программы. При таких обстоятельствах правительствам следует учитывать, что значительные ресурсы предусматриваются на основании долгосрочного договора независимо от фискального режима ГЧП. В проектах с оплатой госсектора издержки покрывают налогоплательщики, в то время как в ГЧП на основе платежей потребителя потребители непосредственно платят за использование инфраструктуры. Следовательно, существует опасность того, что вероятное злоупотребление этим инструментом для обхода долговых ограничений будет неправомерно обременять общество либо прямо в форме платежей потребителя, либо косвенно в виде будущих правительственных платежей. См. текстовую вставку 1.5.

При использовании ГЧП для получения доступа к альтернативному источнику финансирования правительствам следует внимательно анализировать потенциальные убытки с точки зрения эффективности или Соотношения цены и качества. Если вариант ГЧП не демонстрирует VfM (т.е. сравнительную эффективность и преимущество в Соотношении цены и качества для общественности по сравнению с традиционной реализацией проекта с государственным финансированием), ГЧП может существенно ухудшить результат проекта в плане соотношения его затрат и выгод (см. 5.2).^{34 35}

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.15: В ГЧП, которое не приводит к возникновению государственного долга, все равно возникают обязательства

Даже если активы и обязательства, связанные с ГЧП (в ГЧП с оплатой госсектора) не учитываются в системе национальных счетов, тем самым не увеличивая государственный долг, все равно возникает долгосрочное обязательство по государственным платежам (прямое или подразумеваемое как условные обязательства), которое влияет на долгосрочное фискальное положение правительства. По указанной причине в ряде юрисдикций законом устанавливается ограничение по закупкам посредством ГЧП, как правило в форме процента от общей суммы капитальных затрат, которую можно привлечь посредством ГЧП, или подобных методов, например, в форме процента валового внутреннего продукта (ВВП).

В разделе 2.8 даются дополнительные разъяснения по необходимости оценки и контроля за фискальными обязательствами и совокупными рисками ГЧП.

5.1.2. Мотивация в форме доступа к денежным средствам

Еще одной финансовой мотивацией использования ГЧП является то, что частное финансирование может предусматривать более высокий уровень финансовой гибкости для правительства независимо от последствий для учитываемого долга правительства. «Денежная мотивация» обычно представляет собой основной стимул в случае многих стран с развивающимися рынками и экономиками переходного периода.

При использовании ГЧП нет необходимости выделять ресурсы в краткосрочном бюджете на год или годы строительства. Также отсутствует необходимость включать средства, необходимые для реализации проекта, в казначейскую стратегию правительства. Правительству не нужно привлекать отдельные или дополнительные долговые средства для реализации проекта. Даже если ГЧП учитывается как государственный долг, он выгодно отличается прозрачностью и

³⁴ Более того, некоторые национальные стандарты бухгалтерского учета (например, Европейская система счетов (ESA) в ЕС) могут стимулировать передачу риска частному партнеру на более высоком уровне, чем оптимальный уровень распределения рисков для максимизации VfM. Оптимальный уровень передачи или распределения рисков подробно описан в главе 5.

³⁵ В документе «ГЧП: В стремлении к передаче рисков и соотношению цены и качества» (ОЭСР, 2008 г.) дается разъяснение по рискам перевеса в пользу ГЧП в разделе 1.2.

контролируемостью, так как он представляет собой инструмент, четко направленный на определенные нужды.

Независимо от последствий для учета долга, ГЧП дает правительствам возможность привлекать дополнительные источники средств. Кредиторы, заинтересованные в кредитовании инфраструктурного проекта ГЧП, могут не хотеть предоставлять финансирование непосредственно правительству.

5.2. Эффективность и результативность ГЧП как потенциальный источник более высокой эффективности инфраструктурных проектов

Еще одной основной мотивацией использования ГЧП в качестве альтернативного инструмента для финансирования и закупок инфраструктуры является потенциальная долгосрочная выгода с точки зрения эффективности (при применении ГЧП в правильных проектах с правильной структурой и процессом закупок) и результативности (при использовании ГЧП для своевременного и рентабельного получения необходимых результатов).

В случае ГЧП долгосрочная ожидаемая стоимость для государственного сектора может быть ниже при использовании структуры ГЧП по сравнению с обычными закупками (либо/а также выгоды проекта могут оказаться более существенными). Этот аспект остается неизменным даже с учетом более высокой стоимости капитала (финансовых издержек), связанной с частным финансированием, которое является частью ГЧП. В ГЧП на основе платежей потребителя эффективность также может привести к понижению размера платежей потребителя.

Техническое решение (т.е. проект) необходимо проверить посредством анализа затрат и выгод независимо от выбранного метода закупок. Решение также должно быть разумным и ценным с точки зрения социальных и экономических результатов (или просто быть оптимальным техническим решением).

Проект нужно проверить на предмет соответствия требованиям ГЧП именно на этом этапе, чтобы определить, приведет ли реализация ГЧП к дополнительной или меньшей эффективности (ввиду увеличения расходов или сокращения выгод). Для этого оценивается Соотношение цены и качества, которое подробно объясняется в главе 4.

Некоторые авторы и издания выделяют три типа эффективности: эффективность распределения ресурсов (в теории зависящая от изначального решения о необходимости реализации проекта или услуги), техническая эффективность и X-эффективность³⁶. См. рис. 1.7.

Авторы данного Руководства по ГЧП предпочитают основывать свои объяснения на «факторах сравнительной эффективности ГЧП». Считается, что некоторые факторы связаны с потенциальным увеличением эффективности распределения ресурсов (посредством максимизации ожидаемых выгод по проекту), в то время как большая часть совокупной эффективности, полученной посредством ГЧП, в основном касается управления рисками, а также издержками (включая управление жизненным циклом) и инноваций. В любом случае, все эти факторы тесно взаимосвязаны, и невозможно объяснить один в отрыве от остальных.

³⁶ По мнению ОЭСР (2008 г.), с точки зрения экономической теории следует различать три вида эффективности: эффективность при распределении ресурсов (т.е. использование ресурсов для максимизации прибыли и полезности), техническая эффективность (т.е. минимальные исходные ресурсы и максимальные результаты) и X-эффективность (т.е. предотвращение нерационального использования исходных ресурсов) (Фурье (Fourie) и Бургер (Burger), 2000:697). Решение правительства о реализации услуги в первую очередь подразумевает эффективность распределения ресурсов независимо от способа реализации: традиционных закупок или государственно-частного партнерства. Сразу после принятия решения о реализации правительство должно выбрать способ реализации: традиционные закупки или ГЧП. Выбор в основном зависит от технической эффективности и X-эффективности.

РИСУНОК 1.7: Краткая формулировка факторов эффективности в ГЧП



5.2.1. Управление расходами: более высокая гибкость при управлении расходами и «прибыльная» природа ГЧП

Частный сектор работает на другой коммерческой основе, которая допускает более высокую гибкость с точки зрения управления расходами благодаря гибким переговорам с субподрядчиками (по договорам, на которые не распространяются правила государственных закупок) и/или с точки зрения трудовых взаимоотношений. В этом контексте частный сектор не подвергается такому же социальному или политическому давлению по отношению к количеству сотрудников и условиям труда (таким как заработная плата, расписание работы и смены).

Само собой, эффективность затрат в ГЧП также стимулируют другие описанные далее факторы (инновационные возможности, управление рисками, взаимоувязка обязательств в области строительства и технического обслуживания), которые все связаны с направленностью частного сектора на получение прибыли (по сравнению с деятельностью правительства, по умолчанию не направленной на извлечение прибыли).

5.2.2. Управление затратами жизненного цикла

В ГЧП с частным финансированием частный партнер не получает оплату во время строительства инфраструктуры. Вместо этого он получает компенсацию инвестированных капитальных затрат в течение эксплуатации (см. рис. 1.8). Компенсация выплачивается либо в форме платежей потребителя, либо как правительственные платежи (с вычетами за ненадлежащую операционную эффективность/качество актива и услуги). Частный партнер должен принять на себя риски, связанные с техническим обслуживанием, (текущее, капитальное и внеплановое техническое обслуживание, включая обновление, которая соответствует условиям возврата) с целью соблюдения стандартов операционной эффективности/качества. Следовательно, у частного партнера есть естественный стимул проектировать и строить инфраструктуру таким образом, который сокращает риски, связанные с техническим обслуживанием и восстановлением, а также стремиться к долгосрочной экономии по общим затратам жизненного цикла.

Существуют другие формы закупок (включая некоторые формы, которые считаются ГЧП без частного финансирования), такие как договоры DBOM, по которым подрядчик отвечает и за строительство, и техническое обслуживание. Однако по договору DBOM подрядчик необязательно также заинтересован в экономии по общим затратам жизненного цикла, как в ГЧП. Как отмечалось ранее, у подрядчика по договору DBOM может быть отрицательный стимул сокращать строительные расходы для увеличения своей прибыли, так как он получает оплату за строительные работы отдельно и как правило по ходу выполнения работ.

5.2.3. Передача рисков

Частный сектор обычно считается более эффективным в управлении определенными рисками (с меньшими издержками) благодаря более высокому уровню оценки рисков и управления рисками (посредством сокращения вероятности и/или последствий риска или их передаче третьему лицу с эффективными затратами). В результате частному сектору требуется более низкая премия за риск по сравнению с возможным уровнем издержек для правительства, которое не передает риск. При ГЧП значительные риски передаются подрядчику и тем самым дают более широкие возможности сокращения премии за риск, включенной в стоимость инфраструктуры. Более того, инвесторы из частного сектора и финансирующие организации, капитал и средства которых подвергаются проектному риску, проводят собственную надлежащую экспертизу, тем самым обеспечивая дополнительный контроль за рисками.

Риск, связанный со сроками, (эксплуатационная готовность инфраструктуры в установленный срок) также передается частному партнеру посредством платежного механизма: большинство, а иногда и все платежи осуществляются только после завершения и сдачи/приема актива в эксплуатацию (см. рис. 1.8).

Передача рисков не может быть такой же эффективной, если капитал не подвергается риску. При материализации риска, переданного частному сектору, подрядчик, капитал которого не подвергается риску, может отказаться от реализации проекта с минимальными убытками вместо того, чтобы решить проблему, а подрядчик, капитал которого подвергается риску в надлежащим образом структурированном ГЧП, не может себе этого позволить.

Передача рисков – основа сравнительной эффективности и она обычно является самым важным источником VfM. Однако есть определенные нюансы: проект ГЧП с низкой или неявной передачей рисков не позволит частному партнеру обеспечить сравнительную эффективность посредством более высокого уровня управления рисками. Следовательно, закупки следует осуществлять традиционным способом³⁷. Однако передача рисков в слишком большом объеме также может отрицательно сказаться на Соотношении цены и качества (в главе 5 обсуждается, как оптимально распределить риски, сохранив или вернув и/или разделив часть рисков).

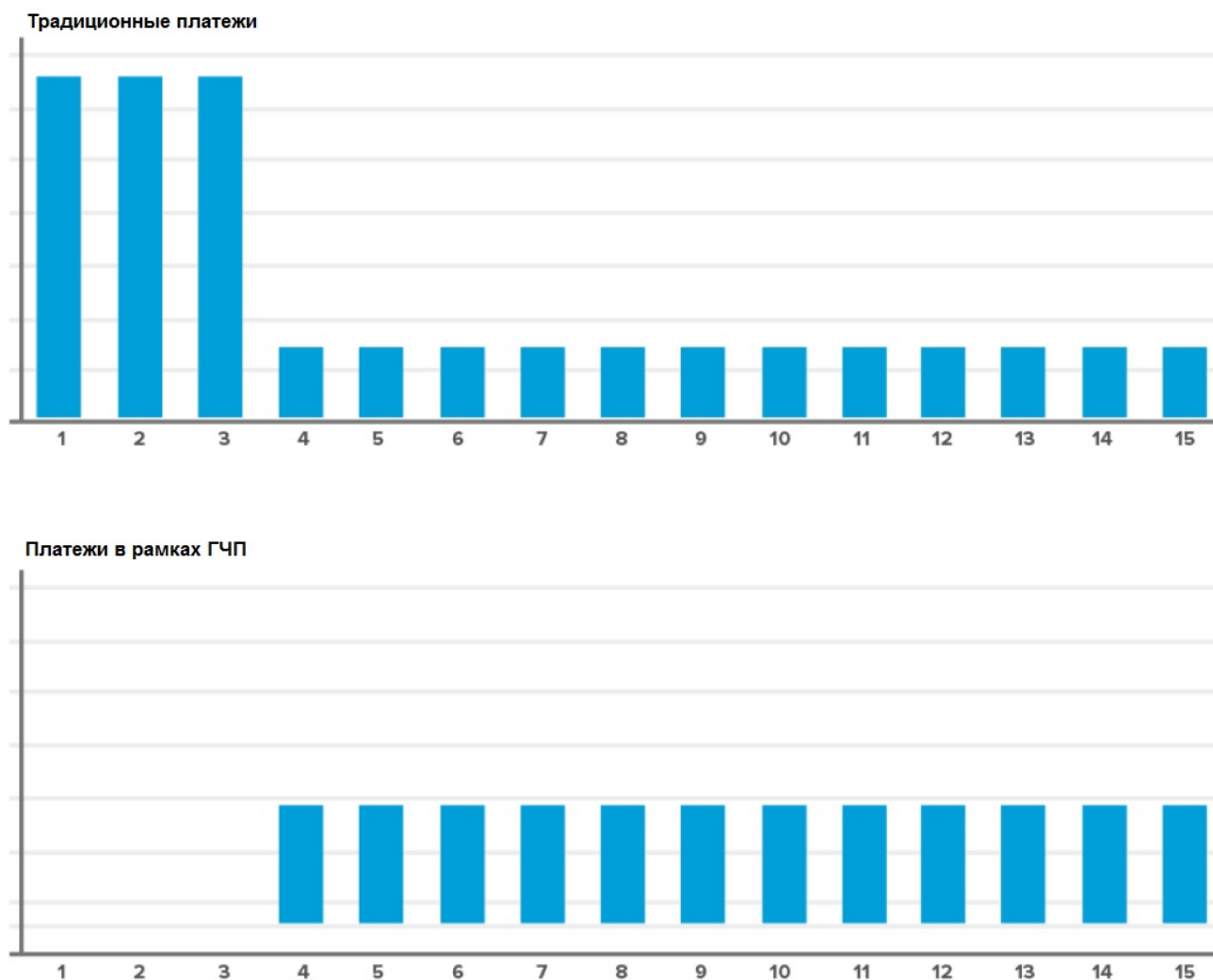
5.2.4. Инновации

Ориентированность договоров ГЧП на операционную эффективность стимулирует инновации. Когда требования договора надлежащим образом направлены на обеспечение операционной эффективности и результатов, у подрядчика может быть определенная степень гибкости при структурировании и организации своих средств и методов. Следовательно, инновационные возможности частного сектора дают дополнительную экономию и эффективность. Если договор основан на операционной эффективности (т.е. установлены результаты в форме выходных или сервисных характеристик или требований, а не просто описаны исходные ресурсы или средства), у частного сектора есть простор и стимулы для применения инновационных технологий и методов. Они отличаются более высокой вероятностью рентабельности и соответствия необходимому уровню операционной эффективности. Конкурсные процедуры и оценка, в значительной мере направленные на цены и стимулы рентабельности, представляют

³⁷ Например, в проекте водоснабжения в г. Тренчин в Словацкой республике (пример 8 в издании «Информационный справочник по аналитическим исследованиям проектов ГЧП», Европейская комиссия, 2004 г.) передача рисков, связанных с операционной эффективностью, не осуществлялась. Механизм получения доходов, основанный на методе «издержки плюс фиксированная прибыль», т.е. договорной гарантии того, что частный партнер получит определенную прибыль с учетом понесенных расходов и без вычетов или штрафных санкций за недостижение уровня операционной эффективности, является примером недостаточной передачи рисков и отсутствия стимулов операционной эффективности.

собой способ использования такой эффективности в интересах государственного органа и налогоплательщиков.

РИСУНОК 1.8: Сравнительная схема исходящих потоков государственных средств



В ГЧП правительство начинает выплаты только после введения актива в эксплуатацию и одновременно оплачивает стоимость строительства и эксплуатации и технического обслуживания. Таким образом оно финансирует строительство и при этом стимулирует подрядчика (частного партнера) завершить строительство в соответствии с графиком или раньше и объединяет платежи за эксплуатацию и техническое обслуживание и компенсацию за построенные объекты.

5.2.5. Анализ выгод: надежность и результативность

Эффективность часто измеряется с финансовой точки зрения. Однако при принятии государственных решение также следует принимать во внимание издержки и выгоды с социальной точки зрения. Некоторые издержки следует монетизировать (при наличии практической возможности). Выгоды также следует монетизировать или по меньшей мере осуществлять их качественную оценку³⁸.

³⁸ Анализ затрат и выгод представляет собой тип анализа, направленный на рассмотрение затрат и выгод проектного решения, подтверждение наличия нетто-выгод от его реализации для общества или сравнение нескольких проектных вариантов, чтобы отобрать подходящие проекты или определить приоритетные. В главе 2 настоящего Руководства по ГЧП более подробно объяснен механизм и применение анализа затрат и выгод.

Подход ГЧП может обеспечивать сравнительные выгоды или экономию по некоторым социальным издержкам при условии наличия надлежащей мотивации в договоре (энергоэффективность, сокращение газовых выбросов, сокращение уровня шумового загрязнения и т.д.). ГЧП также может улучшить результаты с точки зрения затрат и выгод посредством стимулирования более оперативного строительства для более оперативного обеспечения эксплуатационной готовности инфраструктуры или установления более четких сроков реализации проекта (надежность сроков).

Реализация проекта на заранее установленных уровнях качества – еще один важный аспект выгод модели ГЧП. Способность государственного сектора обеспечивать стабильный уровень обслуживания с неизменным качеством оказывается под угрозой из-за бюджетных ассигнований, неэффективного управления цепочкой поставок и текучки кадров. Зависимость оплаты от уровней операционной эффективности является дополнительным стимулом с точки зрения поддержания качества обслуживания в ГЧП.

В общем, ГЧП может обеспечить дополнительный уровень надежности в плане сроков (см. рис. 1.8) и затрат на достижение целей (например, необходимые уровни обслуживания, т.е. качество). Таким образом, ГЧП может обеспечить выгоды с точки зрения как эффективности, так и результативности.

5.2.6. Эффективность на основе максимизации использования/более широкого использования актива

В проектах, которые в значительной мере зависят от платежей потребителя, а также иных внебюджетных источников доходов, эффективность, превышающая запланированный уровень, может помимо экономичности привести к более высоким уровням дохода (либо услугу можно предоставлять большему количеству людей с использованием таких же или меньших ресурсов).

В таких проектах ГЧП у частного сектора есть стимул увеличивать объем использования инфраструктуры потребителями (более интенсивное дорожное движение/использование транспортного объекта), а также возможности ее экономического использования или ценности. В некоторых случаях эта цель достигается посредством коммерческого использования пространства/участков для возведения отелей, ресторанов, развлекательных объектов или для других синергетических целей. Такой стимул заставляет частную компанию-участника проекта проактивно эксплуатировать актив и применять инновационные подходы и стратегии.

В результате у государственного органа (за счет взимания комиссии с частного партнера³⁹) и налогоплательщиков может возникнуть дополнительный доход, а бюджетные расходы могут сократиться (так как уменьшится существующий недостаток в финансировании).

В некоторых ГЧП с оплатой госсектора также предусмотрены стимулы для максимизации использования или альтернативного использования инфраструктуры (например, применение оптоволокон в железнодорожных перевозках, использование коммерческих сфер во всех системах транспортировки и т.д.).

³⁹ Способы получения дополнительного дохода разъяснены в разделе 5.8 «Платежи государственному органу, осуществляющему закупки».

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.16: ГЧП действительно отличается более высокой эффективностью?⁴⁰

Правительства и Национальные финансово-ревизионные управления или их представители осуществили обширный анализ и составили множество отчетов о том, обеспечивает ли ГЧП соотношение цены и качества на самом деле. В большинстве отчетов, составленных правительствами и национальными финансово-ревизионными управлениями или их представителями, сделан вывод, что ГЧП действительно обеспечивает VfM⁴¹.

В исследованиях, проведенных в Великобритании, отмечается, что государственные ведомства, которые реализовали ГЧП, отчитались об экономии в размере от 10 до 20 %. Согласно отчету, подготовленному в 2002 году Национальным ревизионным управлением (NAO), только 22% проектов PFI превысили сметные расходы, а 24% столкнулись с задержками, по сравнению с 73% и 70% проектов, реализованных государственным сектором и рассмотренных в исследовании NAO в 1999 году.

В 2006 году Министерство финансов Великобритании отчиталось, что согласно исследованию, проведенному для шотландского правительства Кембриджской группой по проблемам экономической политики (СЕРА), 50% государственных органов, управляющих ГЧП, уведомили о получении хорошего Соотношения цены и качества, а 28% – удовлетворительного Соотношения цены и качества.

В 2008 году Национальный форум Австралии по ГЧП (представляющий национальные, региональные и территориальные государственные органы Австралии) поручил Университету Мельбурна сравнить 25 австралийских проектов ГЧП с 42 проектами с традиционными закупками. В ходе исследования выяснилось, что в проектах с традиционными закупками среднее (медианное) превышение сметных расходов составило 10,1%, а в проектах ГЧП – 0,7%. В проектах с традиционными закупками среднее превышение сроков составило 10,9%, а в проектах ГЧП – 5,6%.

Однако следует отметить, что выбор способа реализации следует осуществлять в индивидуальном порядке, в частности, с учетом условий каждого проекта (ОЭСР, 2008 г.).

Источники: Адаптировано из ОЭСР, 2008 г.; Университет Мельбурна, 2008 г.

5.3. Другие выгоды для правительств, связанные с общей эффективностью

ГЧП также могут давать следующие дополнительные выгоды с точки зрения эффективности:

- ГЧП обеспечивают авансовое резервирование ресурсов на техническое обслуживание и техническую надежность: частный сектор может дополнительно обеспечивать эксплуатационную готовность и качество инфраструктуры посредством долгосрочного выделения ресурсов на реализацию проектов. Однако это преимущество надо рассматривать вместе со связанным с ним подводным камнем в форме сокращения гибкости бюджетного управления.

⁴⁰ Основные упомянутые отчеты: «PFI: Операционная эффективность строительства. Отчет руководителя счетной палаты и генерального ревизора», HC 371, Сессия 2002-2003: 5 февраля, Канберра (Национальное финансово-ревизионное управление, 2003 г.); «PFI: укрепление долгосрочного партнерства, Государственная канцелярия, Лондон» (МФ Великобритании, 2006 г.); «Национальный форум по ГЧП: сопоставительное исследование, этап II. Отчет по эффективности проектов ГЧП в Австралии по сравнению с инфраструктурными проектами на основе традиционных закупок» (Университет Мельбурна, 2008 г.). Дополнительная исследовательская литература по эффективной дополнительной ценности ГЧП включает в себя следующие издания: А. Эсташ (Estache, A) и С. Филипп (C. Philippe) (2012 г.), «Влияние частного участия на операционную эффективность инфраструктуры в развивающихся странах: обзор научных исследований», Экономические заметки МФК, № 2, апрель. Д. Гримси (Grimsey, D) и М. К. Льюис (M. K. Lewis), «Обеспечивает ли государственно-частное партнерство соотношение цены и качества? Оценка альтернативных подходов и сравнение мнений теоретиков и практиков», *Бухгалтерский форум*, 29(4), 345-378, или К. Гасснер (Gassner, K.), А. Попов и Н. Пушак (2009 г.), «Улучшает ли участие частного сектора операционную эффективность в электро- и водоснабжении? Тенденции и варианты PPIAF», № 6, Вашингтон, Округ Колумбия: Всемирный банк.

⁴¹ Однако научное сообщество не единодушно в своем мнении, и существуют научные отчеты, поддерживающие обратный вывод о недостаточном количестве доказательств того, что ГЧП обеспечивает дополнительную эффективность или содействует ей.

- ГЧП может иметь «демонстрационные последствия»: частный сектор может вводить инновации, которые в дальнейшем могут использоваться в других проектах и при предоставлении других государственных услуг. Например, ГЧП в пенитенциарной сфере в Австралии и Новой Зеландии дали частному сектору возможности применения инноваций в управлении тюрьмами, а правительство смогло использовать полученный опыт и реализовать подобные инновации в государственных тюрьмах (на основе модели ГЧП и DBFM).
- Прозрачность: ГЧП может обеспечивать дополнительную прозрачность и гарантии благодаря участию многих сторон в каждой сделке (правительство/государственный орган и их консультанты, частный инвестор, подрядчики, кредиторы, консультанты по конкурсной процедуре и так далее). См. текстовую вставку 1.17.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.17: Краткий обзор ключевых аспектов: основные источники ГЧП для увеличения эффективности и результативности при инфраструктурных закупках⁴²	
Управление расходами (гибкость при проведении переговоров)	Более высокий уровень гибкости при заключении договоров (посредством гибких переговоров с субподрядчиками и/или более гибкими условиями трудоустройства), а также нацеленность частного сектора на получение прибыли.
Управление затратами жизненного цикла	Частный партнер принимает на себя риск превышения сметных расходов в течение всего срока действия договора. Следовательно, он заинтересован в разработке жизненного цикла таким образом, чтобы оптимизировать общие расходы на строительство и техническое обслуживание.
Передача рисков/ Управление рисками	Оплата на основе результатов (эксплуатационная готовность или использование), а не на основе издержек, и обязанность частного партнера осуществлять инвестиции на базе такого дохода позволяют передачу значительных рисков. Распределение или передача рисков частному партнеру (рисков, неотделимых от предмета договора, и в мере, в которой ими может управлять компетентный руководитель) обеспечивает наличие привлекательного соотношения цены и качества, так как у частного сектора есть больше возможностей для уменьшения, оценки, определения стоимости и/или управления последствиями большинства рисков.
Инновации	Сосредоточение требований на выходных характеристиках поощряет использование инноваций для более рентабельного проектирования, строительства и управления техническим обслуживанием.
Надежность	Результаты с точки зрения сроков строительства (надежность сроков) и достижения результатов (техническая устойчивость или устойчивое качество) оказываются более высокими благодаря условиям получения дохода в рамках ГЧП (в зависимости от операционной эффективности и на основе результатов).
Нарастающее использование актива	При наличии надлежащих стимулов частный партнер будет заинтересован в максимальном использовании (например, посредством платежей потребителя или за потребителя или определенных премий).

⁴² При наличии большинства данных ключевых стимулов эффективности в проекте или возможности их инициирования и защиты в рамках ГЧП проект может считаться соответствующим требованиям ГЧП. Дополнительное описание признаков соответствия требованиям ГЧП можно найти в издании «Зеленая книга: экспертиза и оценка в центральных органах власти» (Министерство финансов Великобритании, 2003 г.), текстовая вставка 23, «Анализ возможности привлечения частных ресурсов».

Авансовое предоставление ресурсов и предсказуемость и другие общие выгоды	При условии проявления необходимой осторожности с точки зрения принятия обязательств, ГЧП помогает организовывать и распределять бюджетные средства для защиты долгосрочных стандартов качества государственной инфраструктуры. ГЧП может также иметь демонстрационные последствия и помогать в борьбе с коррупцией посредством увеличения уровня прозрачности и контроля.
--	---

5.4. Недостатки и подводные камни при использовании ГЧП

В дополнение к выгодам и преимуществам, ГЧП также представляет собой вариант закупок со своими слабыми местами и потенциальными недостатками.

- ГЧП значительно сложнее традиционных методов закупки. Следовательно, существует большой риск направления ресурсов на не заслуживающие того или не подходящие проекты ГЧП, которые потребляют больше ресурсов, чем обычные и менее сложные методы закупок. Для проектов ГЧП нужны более высокоспециализированные ресурсы и внимание со стороны правительства. Для подготовки проекта ГЧП требуется больше времени по сравнению с государственными объектами, а правительство, которому нужны быстрые результаты, может утратить интерес к применению ГЧП. Сложность ГЧП могут компенсировать проверенные и подробные рекомендации по управлению процессом ГЧП, а также реалистичные сроки и надлежащая организация ресурсов и знаний (например, учреждение комитетов/подразделений по ГЧП).
- ГЧП отличается более высоким уровнем прозрачности и подверженности политическим факторам. В случае политических изменений новое правительство может счесть, что оно просто оплачивает инфраструктурный проект, который в прошлом приносил политическую выгоду его предшественникам. Что хуже, такой проект еще и сокращает бюджет на развитие новых проектов. С этим отрицательным фактором можно справиться несколькими способами: надлежащие коммуникационные политики, поиск политического консенсуса по использованию модели ГЧП и создание программы ГЧП.
- Могут также возникнуть разногласия с представителями общественности, которые полагают, что ГЧП подразумевает либо увеличение платежей, либо ввод новых платежей потребителя. И общественность, и профсоюзы могут выступать против ГЧП, особенно когда речь идет о замене прямого предоставления государственной услуги. В данном случае также коммуникация – основной инструмент для управления восприятием и рисками, связанными с оспариванием проекта. Кроме того, сокращение персонала представляет собой отдельный вопрос, который нуждается в тщательном рассмотрении и управлении⁴³.
- При закупках в рамках ГЧП операционные расходы значительно выше, как для государственного сектора, так и для частного сектора/подрядчиков. Такие более высокие расходы вызваны сложностью закупок, особенно во время конкурсной процедуры, а также необходимостью ресурсов для подготовки/оценки и мониторинга проекта. Этот недостаток можно свести к минимуму, если таким образом осуществляются закупки по проектам не менее чем некоего существенного размера капитала. Если у проекта достаточный объем, эффективность ГЧП скорее всего перевесит более высокие операционные расходы.
- ГЧП приводит к более высоким издержкам с точки зрения надзора со стороны правительства, так как требуется повышенный уровень мониторинга за операционной

⁴³ С рекомендациями по сокращению персонала можно ознакомиться в издании Международной финансовой корпорации (МФК) «Рекомендуемые стандарты управления сокращением персонала» (август 2015 г.) и Стандарт операционной эффективности 2 МФК.

эффективностью для обеспечения необходимой эффективности и качества. Однако более высокая стоимость – это плата за более высокую надежность и качество услуги. В традиционных проектах расходы на постоянный мониторинг качества часто менее очевидны, так как государственный орган, осуществляющий закупки, рассматривает их как «обычный ход деятельности», а не как расходы по проекту. Как вариант, мониторинг вообще не ведется, что приводит к ухудшению качества услуги.

- Способ ГЧП выглядит дороже с точки зрения финансирования, так как стоимость частного финансирования включает в себя премию за риск в виде процентной маржи и Внутренней нормы доходности (IRR) собственного капитала, необходимой для частных инвестиций в собственный капитал проектной компании, что само по себе представляет более дорогой финансовый инструмент по сравнению с прямым государственным финансированием. Однако в стоимости заемных средств для правительства недооцениваются затраты на финансирование, так как в ней не отражаются проектные риски, которые несет правительство.

Это не означает, что реализация ГЧП обязательно дороже. Однако, если проект не подходит для реализации в формате ГЧП, плохо структурирован, или управление процессом закупок либо договором осуществляется ненадлежащим образом, другие преимущества вряд ли смогут компенсировать использование дорогого частного финансирования. Это создает неожиданное дополнительное бремя с точки зрения ценовой доступности, которое не может компенсировать экономия и эффективность.

- Страны с менее развитыми системами контроля и фискального мониторинга сталкиваются с риском того, что ГЧП приведет к возникновению избыточных бюджетных обязательств, ставящих под угрозу долгосрочную фискальную устойчивость. Когда ГЧП не признается как часть государственного долга, существует риск игнорирования/упущения долгосрочных фискальных последствий. В итоге, долгосрочная бюджетная устойчивость может оказаться под угрозой. Этот недостаток можно компенсировать качественным осуществлением комплексной оценки проекта (более сложной по сравнению с обычными закупками) и установлением надлежащих принципов с точки зрения контроля за совокупными обязательствами по ГЧП (см. главу 2 для получения более подробной информации по этому вопросу). С примерами избыточных фискальных рисков можно ознакомиться в *Справочном руководстве по ГЧП, Ред. 2.0* (Всемирный банк, 2014 г.).
- Недостаточность гибкости ГЧП как долгосрочное договорное обязательство стороны государства подразумевает сравнительно невысокую степень гибкости бюджетного управления (потенциальные изменения в договоре о сокращении расходов в случае непредвиденного экономического спада дорого обходятся). Единственный способ избежать подводных камней, связанных с таким отсутствием гибкости – контролировать совокупные риски ГЧП и тщательно анализировать ценовую доступность (в разделе 2.8.5 описывается актуальность отчетности и бухгалтерского учета).
- Отсутствие конкуренции (после принятия решения о заключении договора). После подписания договора часто проходят переговоры об изменении условий. Когда это происходит, частный оператор как монополист имеет преимущество перед правительством в ходе переговоров по сравнению с поставщиком на конкурентном рынке (ОЭСР, 2008 г.). Единственный способ минимизировать такие риски – предусмотреть гибкость при внесении изменений в договор, но при этом установить четкие границы. В главах 7 и 8 подробно рассмотрены вопросы, связанные с внесением изменений в договор.

Перечисленные характеристики представляют собой слабые места, недостатки и риски, связанные с ГЧП. Следовательно, ГЧП может оказаться не лучшим вариантом для определенного проекта, если правительство не может надлежащим образом устранить или минимизировать такие риски. Кроме того, ГЧП может оказаться неприменимым, если у

правительства нет действующих механизмов контроля (например, контроль за совокупными рисками и надлежащий анализ ценовой доступности).

Проект должен соответствовать инструменту ГЧП, и следует признать, что закупки в форме ГЧП подходят не для всех инфраструктурных проектов.

Более того, отдельная страна может столкнуться с дополнительными проблемами при развитии ГЧП в связи с макроэкономическими условиями и общими условиями коммерческой деятельности в такой стране. (Это более подробно описано в разделе 5.6).

5.5. Условия получения выгод: введение элементов и этапов надлежащего процесса ГЧП, необходимость принципов руководства проектами и роль рамочных условий ГЧП

В предыдущих разделах объясняется, как ГЧП может стать значительным источником различных видов эффективности и обеспечить другие выгоды для лучшего управления инфраструктурой. У него также могут быть слабые места и прочие недостатки, которые делают его непригодным для некоторых проектов.

Правительству нужно защищать и максимизировать потенциальные выгоды инструмента ГЧП и минимизировать его потенциальные риски и подводные камни. В ином случае ГЧП будет создавать ненужное бремя для налогоплательщиков вместо того, чтобы увеличивать эффективность и надежность государственных объектов и услуг.

Указанных выгод, особенно тех, которые касаются эффективности, можно достичь только при условии, что проект и договор соответствуют следующим требованиям, и предпринимаются следующие действия:

- Проект должен быть разумным: ГЧП не творит чудеса и не может сделать хороший проект из плохого, т.е. бессмысленного или непригодного технического решения с точки зрения государственных нужд (в главе 3 объяснена важность способов идентификации проектов, введения кандидатов ГЧП из проектной трубы идентифицированных проектов в цикл процесса ГЧП. В ней также объясняется необходимость проверки проекта не предмет экономической состоятельности).
- Проект должен быть подходящим: преимуществами ГЧП можно воспользоваться только по проектам, которые подходят для реализации ГЧП (в главе 3 объяснено, как проводить скрининг проекта ГЧП). Некоторые проекты не подходят для ГЧП.
- Проект должен пройти подготовку и оценку: в частности, он должен обладать коммерческой осуществимостью и ценовой доступностью и пройти надлежащую проверку на предмет соответствия ГЧП (в главе 4 объяснено, как проверить соответствие ГЧП при помощи критерия VfM, а также как проверить коммерческую осуществимость⁴⁴ и ценовую доступность. В ней также описаны подходы к минимизации рисков и других угроз на протяжении жизненного цикла проекта с помощью обстоятельной подготовки).
- Проект должен быть надлежащим образом структурирован: потенциальной эффективностью ГЧП можно добиться только при условии подходящей структуры

⁴⁴ Настоящее Руководство по ГЧП дает следующее определение коммерческой осуществимости: «анализ, проводимый, чтобы оценить, будет ли проект привлекать квалифицированных участников конкурса, инвесторов и кредиторов, а также чтобы выделить основные условия, необходимые для достижения указанных целей». Коммерческая осуществимость касается надлежащих соотношений риска/доходности для инвесторов, а также кредитной привлекательности. Более подробная информация дана в главе 4.

договора, которая обеспечивает создание и обеспечение устойчивости стимулов ценности (в главе 5 описано структурирование и составление договоров).

- По проекту необходимо провести надлежащую конкурсную процедуру: эффективность ГЧП потеряется в случае неправильного процесса закупки, который не обеспечивает рациональную и надежную конкуренцию (см. текстовую вставку 1.18) (в главе 5 описывается процесс структурирования конкурсной процедуры, а глава 6 поясняет конкурсную процедуру с точки зрения управления).
- Необходимо проактивное управление проектом в течение срока действия договора: эффективность ГЧП может быть потеряна в течение срока договора в результате неправильного управления договором (в главах 7 и 8 описано управление договором).

Все указанные действия носят прогрессивный и повторяющийся характер. Они представляют собой цикл процесса ГЧП. Разъяснения по этим действиям даны в главах 3-8 настоящего Руководства по ГЧП. В разделе 10 данной главы содержится введение в этот цикл, а также положения Руководства по ГЧП, связанные с циклом процесса.

Первое условие успешной реализации ГЧП – принимать в учет выгоды и риски, влияющие на метод ГЧП, для применения инструмента в подходящих проектах. Необходима оценка и тщательная подготовка проектов, включающая надлежащее структурирование рисков и стимулов. Конкурсная процедура по проекту должна обеспечивать максимальную эффективность и прозрачность и стимулировать здоровую конкуренцию среди надежных участников конкурса.

Следует четко и понятно излагать условия согласования проекта и договора (инвестиционное решение и решение о закупках) в форме методических рекомендаций. Должны быть предусмотрены необходимые процессы, обеспечивающие соблюдение таких условий. Проект и договор должны предусматривать гибкое, но в то же время предсказуемое реагирование на риски с правильными стимулами для частного партнера и содействием максимальной конкуренцией по качеству без опрометчивых действий. Игнорирование этих требований приведет к отрицательным последствиям.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.18: Необходимость конкуренции. Способы закупок по ГЧП⁴⁵

Для получения VfM нужна конкуренция. При прямых переговорах правительство скорее всего заплатит за выполненные работы и оказанные услуги больше справедливой цены, а качество может оказаться ниже.

Именно конкуренция обеспечивает инновации, так как конкурирующие компании стремятся к инновациям ради эффективности и проактивно оценивают и управляют рисками с максимальной возможной эффективностью. Само собой, без конкуренции стоимость одного и того же проекта с таким же подходом вырастет.

Прямое заключение договора или прямые переговоры допустимы только при ограниченном перечне обстоятельств. Большинство причин, которые обычно приводят для обоснования прямых переговоров, считаются сомнительными (*Справочное руководство по ГЧП 2.0* (Всемирный банк, 2014 г.).

Ограниченные обстоятельства, при которых могут понадобиться прямые переговоры, как правило касаются ситуаций, в которых становится очевидно, что проект может реализовать только одна компания,

⁴⁵ Можно привести множество примеров рисков и подводных камней, связанных с прямыми переговорами и отсутствием конкуренции. В издании «*Информационный справочник по аналитическим исследованиям проектов ГЧП*» (Европейская комиссия, 2004 г.) в исследовании 17 (стр. 83) приведен пример проекта по управлению отходами, а в *Справочном руководстве по ГЧП, Ред. 2.0* (Всемирный банк, 2014 г.) описывается пример независимой энергетической компании в Танзании с прямыми переговорами (стр. 197).

или в случае природных катастроф или других непредвиденных обстоятельств, при которых требуется оперативность. В таком случае VfM становится второстепенным условием.

Прямые переговоры могут не только очевидно навредить VfM, но и нанести серьезный ущерб заинтересованности индустрии в соответствующей программе ГЧП и рынке. На самом деле, прозрачность играет существенную роль в обеспечении стабильной и значительной заинтересованности участников конкурса.

По этой причине в рамочных условиях необходимо четко указывать, что прямые переговоры проводятся в исключительных случаях, а страна/правительство будет прибегать к ним в весьма ограниченных обстоятельствах (в идеале, когда необходимость такого подхода очевидна для общественности и индустрии). Хорошим примером служат многие условия с четким и ограниченным списком обстоятельств, при которых разрешаются прямые переговоры (например, Закон Пуэрто-Рико о ГЧП, Закон 29 2009 г.). Некоторые юрисдикции даже запрещают прямые переговоры (например, Федеральный закон Бразилии о ГЧП 2004 г.).

В одной частной ситуации такой подход может считаться необходимым исключением (при определенных обстоятельствах и на определенных условиях) из конкурентного подхода – это так называемое «инициативное предложение» (или «проект частной инициативы»). Это что-то среднее между прямыми переговорами и конкурентным процессом. При подаче инициативного предложения частная компания-участник проекта продвигает проект, т.е. выступает в качестве инициатора и предлагает правительству реализацию проекта для удовлетворения определенных нужд. Инициативный подход можно рассматривать как подобие прямого заключения договора (т.е. прямых переговоров), при этом правительство вступает в переговоры с частным инициатором, если проект соответствует инвестиционным и закупочным условиям правительства.

Предпочтительным является порядок, способствующий созданию конкурентного напряжения при помощи конкурсной процедуры по проекту с предоставлением определенных преимуществ первоначальному инициатору. Степень предложенных преимуществ может варьироваться, тем самым стимулируя более или менее высокий уровень конкуренции. Конкурентный процесс должен превалировать как стандартный подход или подход к тендерным проектам по умолчанию, так как это дает значительную выгоду⁴⁶. Проекты частной инициативы описаны в разделе 2.6.6.

Данное Руководство по ГЧП исходит из того, что закупки по ГЧП осуществляются на конкурентной основе с проведением конкурсной процедуры для выбора победителя из ряда кандидатов. Соответственно, все главы, посвященные циклу ГЧП, основаны на таком стандартном и прозрачном подходе. Конкурсная процедура должна соответствовать опубликованным правилам (рамочным условиям закупок). Такие правила регулируют управление различными вариантами, предусмотренными для управления разными этапами процесса, как правило включающими подачу квалификационных документов, подачу конкурсного предложения, оценку, выбор победителя и подписание договора.

Во всем мире существует относительно длинный список типов конкурсных процедур, но у многих из них одинаковые базовые характеристики с незначительными отличиями.

Есть ряд ключевых аспектов, определяющих структуру и влияющих на реализацию процесса, включая:

- Подход к подаче квалификационных документов: сроки опубликования запроса на подачу квалификационных документов (до опубликования запроса на подачу конкурсных предложений (RFP) или нет), а также наличие предварительного отбора (шорт-лист) или просто использование критериев «прошел/не прошел».
- Подход к запросу на подачу конкурсных предложений: сроки окончательного составления и опубликования запроса на подачу конкурсных предложений (после переговоров и взаимодействия или без возможности переговоров и взаимодействия, только с предоставлением незначительных разъяснений).
- Подход к подаче и оценке конкурсных предложений: возможность переговоров и подачи повторных предложений.

⁴⁶ Суть части инициативных предложений заключается в инновационности. В качестве примера можно привести проект ГЧП в Вирджинии Virginia Hot Lanes (описанный в *Справочном руководстве по ГЧП*, Ред. 2.0, стр. 40), который основан на инновационном подходе, предложенном частным инициатором для управления интенсивностью движения и платой за проезд (динамический толлинг и платные полосы с бесплатным проездом транспортных средств с большим количеством людей).

Благодаря различным комбинациям элементов стратегии закупок появляются самые распространенные типы или модели процесса закупок. Они описаны в главе 10.

Существует еще один ключевой аспект, который влияет на процесс отбора. Это критерии оценки (только цена или другие финансовые критерии в противовес комбинированным финансовым и техническим или иным качественным критериям). Критерии оценки разъяснены в главе 5.

Структура процедуры закупок по проекту ГЧП (предпочтительно именуемой «конкурсная процедура» в данном Руководстве по ГЧП) обсуждается в главе 5, а глава 6 описывает сам этап конкурса.

Неправильное управление проектом/процедурой (ранее описанное управление циклом процесса ГЧП) приведет к провалу проекта (см. главу 8). Это может привести не только к тому, что правительство потеряет выгоды по определенному проекту ГЧП, но и к ухудшению общей репутации правительства как органа, который осуществляет закупки в рамках ГЧП и инфраструктуры, как в глазах общественности, так и с точки зрения участников рыночных отношений.

Для качественного управления проектом требуются значительные возможности (технические знания и опыт и значительные ресурсы), предусмотренные действенной структурой руководства проектом и основанные на четких и понятных рамочных условиях (см. главу 9). Более того, полноценные рамочные условия не только минимизируют риск управленческих ошибок и помогают обойти потенциальные подводные камни, но и переводят инструмент ГЧП на более высокий уровень, включая устойчивое привлечение частных средств (см. раздел 9.4)⁴⁷.

Многие проекты (понятие проекта используется в широком смысле) проваливаются из-за множества проблем, с которыми сталкивается менеджер проектов, и которые можно решить только при наличии полноценной системы руководства проектом. Для этого необходимо следующее:

- достаточные кадровые ресурсы (проектная группа не должна быть слишком большой или слишком маленькой), штатный менеджер проекта и соответствующие консультанты;
- четкая идентификация Владельца проекта (Project Owner) и Лица, осуществляющего политическую поддержку проекта на высоком уровне (Project Champion);
- поддержка проекта за пределами проектной группы;
- четкие рамочные условия для принятия решений (роль совета по управлению проектом, взаимосвязь со структурой руководства программой) и цепочка принятия решений;
- надлежащее управление отношениями с заинтересованными сторонами (кого и о чем необходимо уведомлять, и кого необходимо привлекать к проекту с его ранних этапов); и
- доступная и четкая коммуникация (включая коммуникацию с общественностью).

Глава 3 представляет собой введение в проектное управление, описание работы с заинтересованными лицами, актуальности коммуникации, а также необходимости и роли консультантов при управлении проектами ГЧП⁴⁸.

⁴⁷ Возникает интересный вопрос о сроках разработки таких рамочных условий. В целом предпочтительно, чтобы действенные рамочные условия ГЧП функционировали к моменту анонса и запуска программы ГЧП. Однако сначала такие условия могут быть не исчерпывающими, чтобы у правительства была возможность адаптировать рамочные условия к реальному опыту по первым проектам. В любом случае, следует запускать «пробные» проекты для предварительной оценки ситуации до вложения значительных ресурсов и репутации на рынке, который еще не созрел в достаточной степени с точки зрения ГЧП.

⁴⁸ Объяснение вышеуказанных аспектов их роли в системе руководства проектом дается в издании Всемирного банка под редакцией Фаркухарсона, Торреса де Мэстл и Йескомба совместно с Энсинас (2011 г.), стр. 80-83. Подробные рекомендации по управлению проектами и принципам руководства проектами не входят в задачу данного Руководства по ГЧП. Однако в ходе работы над всем проектом (от идентификации до заключения договора) следует применять полноценные процедуры управления проектом и его рисками. Более подробную информацию о ведении проектов можно получить в издании «Принципы руководства проектами: рекомендации по проектам государственного сектора» (Министерство финансов Великобритании, 2007 г.). С информацией об управлениях рисками процесса ГЧП можно ознакомиться в издании «Оранжевая книга. Управление рисками: принципы и

В разделе 8.2 дополнительно объясняются риски и угрозы для успешного управления проектом. В нем также описывается роль рамочных условий ГЧП при минимизации рисков провала и даются примеры неудачных проектов из-за недостаточной подготовки, неправильной оценки и плохого управления (раздел 8.3).

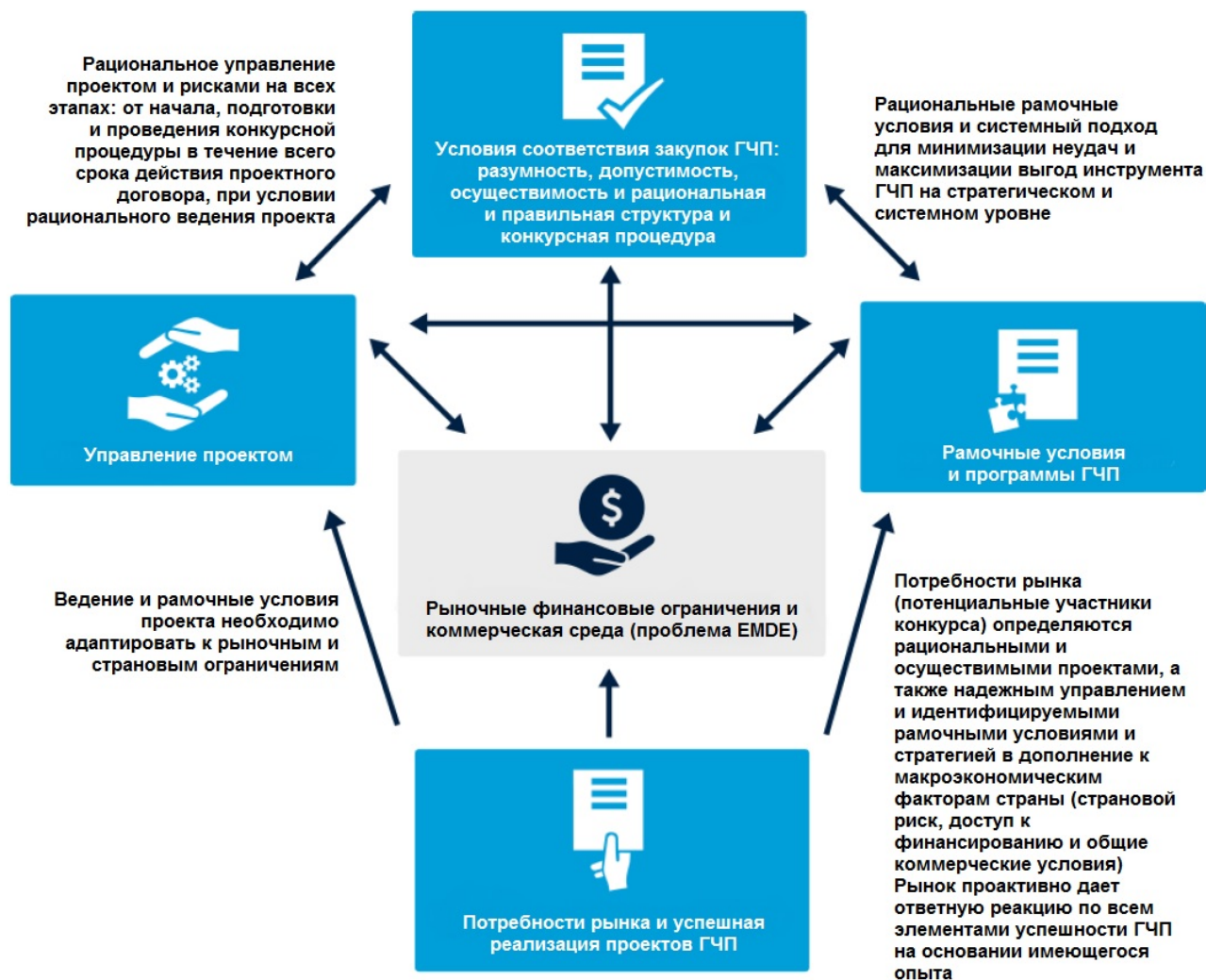
Как объяснено в главе 8, наличие достаточно проработанных рамочных условий и системный подход к ГЧП на уровне стратегии и проектных программ не только минимизируют риск неудачи, но и являются единственным способом получения максимальной ценности ГЧП. Другими словами, дело не только в подготовке и готовности проектов к запуску и надлежащему управлению. Правительства сами по себе должны быть готовы преодолевать возникающие препятствия, защищать или максимизировать потенциальную ценность ГЧП с частным финансированием в частности и ГЧП в целом⁴⁹.

Это ценные аспекты независимо от того, есть ли у соответствующей страны или рынка неограниченный доступ к долгосрочному финансированию, а также независимо от стабильности политической, правовой и экономической среды страны (даже при отсутствии странового риска). Если страна или рынок существенно ограничены в доступе к долгосрочному финансированию или отличаются нестабильной политической, правовой или экономической средой, необходимо устранять или минимизировать такие ограничения (посредством рамочных условий ГЧП и структурирования договоров) или адаптировать стратегию ГЧП к нуждам страны (см. раздел 5.6).

концепции». Кроме того, глава 4 и раздел 5.5 данного Руководства по ГЧП описывают управление рисками с финансовой точки зрения, а также идентификацию и оценку рисков посредством распределения и структурирования. В главах 6 и 7 обсуждается дальнейшее управление рисками в течение срока действия договора.

⁴⁹ Рынки и страны, которые отличаются более развитым инструментарием и продуктивным умением планировать и управлять программами ГЧП, считаются «странами со зрелым ГЧП». «Делойт» предлагает и разъясняет концепцию зрелости ГЧП, включая 3 этапа развития, в издании *«Преодоление инфраструктурного разрыва: роль ГЧП»* (Эггерс (Eggers) и Стартап (Startup) (2006), Делойт).

РИСУНОК 1.9: Базовые элементы успешности ГЧП



↔ Договорные взаимоотношения

Примечание: EMDE = страны с развивающимися рынками и экономиками переходного периода. ГЧП = государственно-частное партнерство.

5.6. Проблема некоторых стран с развивающимися рынками и экономиками переходного периода⁵⁰ и наименее развитых стран: необходимость адаптировать подход ГЧП к макроэкономической ситуации и ограничениям финансового рынка

а) Проблема наличия долгосрочного финансирования

Для ГЧП с частным финансированием требуется долгосрочное финансирование, большая часть которого должна предоставляться в форме долга для максимизации эффективности благодаря удельному весу заемных средств⁵¹ (см. главу 7).

Для эффективной финансовой структуры необходимо, чтобы задолженность выражалась в той же валюте, что и доходы заемщика (т.е. частного партнера или СПК).

Следовательно, когда доходы от ГЧП выражены в местной валюте, заемные средства должны предоставлять местные кредиторы (за исключением случаев, когда валютой страны является наднациональная валюта, например, евро). В противном случае проект окажется под более серьезной и трудноуправляемой угрозой, а именно валютным риском (если проект финансируется иностранной валютой, и происходит девальвация местной валюты, в результате сумма долга в местной валюте, которая погашается за счет девальвированных доходов, увеличивается).

Стране, не располагающей относительно развитой финансовой системой - т.е. системой, способной предоставлять значительные займы на долгосрочной основе (например, более 10 лет) - придется полагаться на межгосударственное финансирование в твердой валюте, например, в долларах США или евро. Однако страна сможет это сделать только при условии наличия и надежности одного из следующих вариантов:

- Механизмы хеджирования валютных рисков (такие как межвалютные процентные свопы, валютные форварды и так далее), которые обычно отсутствуют на неразвитых финансовых рынках, но могут существовать в некоторых странах. В этой сфере многосторонние банки развития могут играть соответствующую роль посредством предоставления или участия в межвалютных процентных свопах⁵².

⁵⁰ Согласно докладу Международного валютного фонда «Перспективы развития мировой экономики», 34 страны-участницы МВФ считаются развитыми. Остальные 154 страны относятся к странам с развивающимися рынками и экономиками переходного периода (EMDE). Категория EMDE формально не делится на две подгруппы: страны с развивающимися рынками и страны, не относящиеся к развивающимся рынкам, хотя при этом во многих изданиях широко обсуждается категория развивающихся рынков и общепризнанных стран с развивающимися рынками (например, Бразилия, Россия, Индия и Китай, страны БРИК). См. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/060314.pdf>

⁵¹ Удельный вес заемных средств и финансовый рычаг означают «соотношение заемного капитала (задолженности) компании к стоимости ее обыкновенных акций (собственного капитала)» (Оксфордский словарь английского языка). При использовании в настоящем Руководстве по ГЧП термин «удельный вес заемных средств» взаимозаменяем с термином «финансовый рычаг».

⁵² См. аналитическое исследование проекта 3, *Концессия по платной дороге в Лекки* (Всемирный экономический форум 2010, стр. 94). В этом проекте платной дороги в Нигерии, договор по которому был заключен в 2006 году, Африканский банк развития предоставил значительную часть заемных средств в твердой валюте (доллары США) и помог предоставить своп (при участии коммерческого организатора финансирования), который минимизировал валютный риск концессионера. Азиатскому банку развития также разрешается выпускать облигации в индийских рупиях и использовать межвалютные процентные свопы для долгосрочных займов по проектам в Индии (Всемирный экономический форум, 2010 г.).

- Государственное страхование или гарантии по рискам девальвации. Такие действия могут предприниматься в различном объеме. В ГЧП с оплатой госсектора такие действия предпринимаются в максимальном объеме посредством выражения платежа в твердой валюте (например, в некоторых проектах в Перу) или чаще посредством обеспечения задолженности (без покрытия собственного капитала) в форме прямых гарантий для кредиторов. Подобные действия предпринимаются в меньшем объеме посредством договорных гарантий (т.е. посредством предоставления частному партнеру компенсации по договору, когда девальвация достигает определенных порогов). Для обеспечения результативности этого решения гарантии, предоставленные государственным органом, осуществляющим закупки, должны быть исполнимыми (например, безотзывными и безусловными), а риск нарушения такого обязательства – допустимым для кредиторов.

В противном случае кредиторы могут потребовать гарантии по политическим рискам (например, договор страхования от экспортного кредитного агентства) или участие многостороннего банка развития в качестве сокредитора в структуре займа A/B (в разделе 7.2 дается более подробная информация о роли многосторонних банков развития и экспортных кредитных агентств, включая разъяснения по структурам займов A/B).

Менее эффективный метод минимизации валютного риска, который можно использовать только в проектах на основе платежей потребителя, заключается в передаче рисков потребителю, позволяя частному партнеру увеличивать тарифы в соответствии с индексом потребительских цен (ИПЦ) и курсом обмена валют.

- Значительное уменьшение объема частного финансирования и согласие с тем, что правительству придется непосредственно финансировать значительную часть капитальных затрат по проекту (или делать это косвенно посредством предоставления государственного займа). Это дополняет другие вспомогательные гарантии или адресные письма поддержки (в разделе 7.3 более подробно объяснен подход к софинансированию, а в разделе 5.4 дополнительно описываются различные формы государственной финансовой поддержки для увеличения коммерческой осуществимости). Например, для реализации проекта нового национального лечебно-диагностического центра в Лесото стоимостью в 150 миллионов долларов США, который строился на основе интегрированного ГЧП и договора, заключенного на 18 лет, правительство вложило 37% капитальных затрат, а заемные средства предоставил Банк развития Южной Африки на основании прямого кредитного соглашения, подписанного правительством для улучшения кредитоспособности проекта⁵³.

Некоторые проекты на основе платежей потребителя (выраженных в местной валюте) предусматривают возможность передачи валютного риска потребителям посредством увеличения тарифов. Однако такая защита недостаточна для существенной

⁵³ См. документ «*Инновации в сфере здравоохранения в Лесото*», составленный Группой по всемирным вопросам здравоохранения Калифорнийского университета в Сан-Франциско и PwC, 2013 г.

девальвации, так как она значительно скажется на спросе/потреблении инфраструктуры, или увеличение суммы платежей приведет к массовым протестам.

Правительство должно понимать, что принятие валютного риска может значительно увеличить объем его обязательств, и включать этот риск в анализ VfM.

Если ни одна из указанных стратегий не доступна или не применяется, либо правительство считает принятие таких рисков нецелесообразным, могут применяться дополнительные стратегии.

- Концентрация или использование ГЧП с частным финансированием только в проектах, которые приносят доход в твердой валюте (например, порты, аэропорты и так далее), чтобы обеспечить соответствие доходов финансированию в иностранной валюте. Например, в странах Африки южнее Сахары большинство инфраструктурных проектов с частным участием в период с 1996 г. по 2007 г. представляли собой морские порты (Всемирный банк, Фаркухарсон, Торрес де Мэстл и Йескомб совместно с Энсинас, 2011 г.).
- Концентрация или использование ГЧП только в проектах без частного финансирования для получения знаний и опыта в управлении моделью ГЧП. Это делается посредством обеспечения достаточного Соотношения цены и качества в ГЧП по проектам и схемам, которые не зависят от долгосрочного финансирования (например, использование DBOM вместо DBFOM и применение концепции ГЧП только в договорах на обслуживание и управление / техническое обслуживание).

b) Бюджетные ограничения / финансовый потенциал правительства

Независимо от того, есть ли у проектов в стране доступ к долгосрочному финансированию в местной валюте, общественность в виде налогоплательщиков или непосредственные потребители все равно должны расплачиваться за договоры ГЧП, а правительства должны осознавать, что инфраструктура – это капиталоемкий бизнес.

Странам (и государственным органам различного уровня (см. текстовую вставку 1.19)) со значительными бюджетными ограничениями и в целом более низким уровнем доходов населения, известным как страны с низким уровнем доходов,⁵⁴ следует тщательно оценивать финансовое воздействие ГЧП на бюджет и, в случае проектов на основе платежей потребителя, на ценовую доступность для граждан⁵⁵. Для некоторых стран размер платежей может оказаться неподъемным из-за привлечения частного финансирования в рамках ГЧП. В таком случае им лучше создавать инфраструктуру традиционным путем на основе государственного долга, включая заемные средства, предоставляемые банками развития.

⁵⁴ Страны с низким уровнем доходов представляют собой подгруппу развивающихся стран с самым низким валовым национальным доходом на душу населения. См. <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

⁵⁵ В некоторых проектах в наименее развитых странах или проектах, направленных на малообеспеченные районы или сообщества, использовалась помощь, основанная на результате, для увеличения уровня осведомленности проекта. При этом Всемирное партнерство по помощи, основанной на результате, (см. www.gpoba.org) предоставляло субсидии в форме грантов по проектам. С описанием финансирования в виде помощи, основанной на результате, и анализом соответствующего проекта («Улучшение доступа к водным ресурсам в восточном регионе Метро Манила, Филиппины») можно ознакомиться в издании Всемирного банка Фаркухарсон, Торрес де Мэстл и Йескомб совместно с Энсинас, 2011 г.

При наличии бюджетных ограничений и разумного доступа к долгосрочному финансированию в местной валюте все равно можно применять ГЧП на основе платежей потребителя и ГЧП с частным финансированием при условии большого потенциала генерации дохода после проверки готовности к оплате и ценовой доступности тарифов для населения (т.е. правительству следует проявлять большую осторожность при социально-экономической оценке проектов, которые финансируются за счет платы за проезд или тарифов).

Еще одной возможной стратегией является специализация на некапиталоемких ГЧП и/или сервисных ГЧП.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.19: Трудности, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления

Как правило, правительствам регионального уровня и органам местного самоуправления сложнее получить или получить на разумных условиях доступ к частному финансированию, особенно в развивающихся странах. Такая ситуация может иметь место на уровне штатов или регионов, но чаще всего происходит на уровне местных органов самоуправления. Проблему усугубляет тенденция децентрализации власти и передачи полномочий от центрального правительства муниципалитетам/органам местного самоуправления.

Для органов местного самоуправления особенно важно проявлять осторожность и реализм в вопросах бюджета. Таким органам следует принимать на себя только те долгосрочные обязательства, которые сопоставимы с их возможностями получения доходов. Более того, им следует учитывать приемлемость уровней тарифов на муниципальные услуги, а также удостоверяться в надлежащем размере и структуре субсидий, необходимых для определенных государственных услуг.

Субъективное восприятие рисков может приводить к переоценке реальных возможностей органов местного самоуправления. У центральных органов власти есть механизмы, позволяющие субсидировать реализацию проектов региональных и местных органов самоуправления. В некоторых секторах или проектах такие механизмы носят обязательный характер.

По этой причине надлежащее управление политикой ГЧП должно включать способы и методы поддержки на уровне центральных органов власти, а также развития ГЧП региональными и местными органами власти (посредством софинансирования в виде грантов, государственных займов или страхования кредитов). При этом следует вводить механизмы контроля во избежание чрезмерной подверженности рискам со стороны региональных и местных органов власти и/или инициирования неосуществимых проектов.

с) Субъективное восприятие страновых рисков

Страновой риск представляет собой группу рисков, связанных с инвестированием в другое государство, включая валютный риск, экономические риски (изменение ВВП, риск инфляции), риски, связанные с перечислением средств (риск блокировки репатриации инвестором распределяемых средств или иных денежных потоков), политические риски, социальные риски (включая риски массовых волнений), нормативные и законодательные риски (риск существования законодательных положений, влияющих на иностранного инвестора или являющихся более обременительными по сравнению со страной происхождения), коррупционные риски и суверенные риски (риск дефолта страны по финансовым обязательствам)⁵⁶.

⁵⁶ Согласно исследованию Многостороннего инвестиционного гарантийного агентства (MIGA) / аналитического отдела журнала

Бизнес-климат в стране (риск его неблагоприятности), включая обычное право или нормативные правовые акты общего действия, влияющие на ведение коммерческой деятельности (трудовое законодательство, налогообложение, судебная система и т.д.), состояние инфраструктуры, необходимой для ведения коммерческой деятельности, развитие или ограничения на рынке необходимых ресурсов (в частности, наличие квалифицированных специалистов и платежеспособных местных субподрядчиков) также может считаться частью концепции странового риска или, в любом случае, значительным фактором, который принимает во внимание инвестор, рассматривающий возможность работы в стране с развивающимся рынком.

Следует отметить, что некоторые риски, принятые как часть или элемент странового риска, могут частично совпадать или по-разному трактоваться разными авторами. Например, в страховой индустрии считается, что политические риски включают в себя риск войны, массовых беспорядков, конвертируемости валюты и возможности ее вывоза. Конфискация, национализация и принудительное отчуждение также считаются частью политических рисков. Риск неплатежеспособности суверенного государства может считаться разновидностью или потенциальной конкретной формой политического риска⁵⁷.

Как правило, высокие страновые риски и низкие кредитные рейтинги коррелируют с недостаточным развитием финансового рынка и плохим состоянием бюджета. Страновые риски, воспринимаемые как высокие (в частности, высокие уровни коррупции, высокий уровень политической и социальной нестабильности, социальные конфликты и т.д.), а также низкая кредитоспособность (т.е. субъективное восприятие риска неплатежеспособности суверенного государства иностранными кредиторами как высокого) – огромные препятствия на пути развития ГЧП с частным финансированием.

В таких странах ГЧП все равно может оказаться полезным и ценным подходом к некапиталоемким проектам и проектам, включающим в себя только обслуживание, поэтому при отсутствии прямого доступа к страхованию политических рисков посредством многосторонних банков развития и экспортных кредитных агентств следует сосредоточиться на таких проектах.

d) Вывод

Необходимо тщательно анализировать возможности применения ГЧП в странах с очень низкими уровнями доходов и высокой политической и социальной нестабильностью и ограниченными местными финансовыми рынками в качестве альтернативы для финансирования и управления новой инфраструктурой. Наименее развитым странам следует действовать реалистично и осторожно при использовании стратегии ГЧП.

«The Economist» (*Мировые инвестиционные и политические риски*, 2012 г., www.miaa.ra/documents/WIPR.pdf) процитированному Всемирным банком в январе 2014 г. (*Преодоление ограничений в финансировании инфраструктуры*), иностранных прямых инвесторов больше всего беспокоят слабые стороны регуляторной политики. Также отмечаются «действия государственных органов», включая урегулирование договорных споров, принудительное отчуждение и регулирование репатриации капитала.

⁵⁷ Во избежание сомнений, в данном Руководстве по ГЧП политическими рисками считаются риски, связанные с действиями правительства, которые сказываются на частном партнере или его деятельности. В частности, они могут включать в себя отказ в выплате причитающихся сумм, неправомерное расторжение договора, неисполнение других обязательств, которое влияет на договор, и дискриминационные изменения в законодательстве.

Некоторые страны использовали умеренный и реалистичный подход, адаптировав стратегию правительства в сфере ГЧП к рыночным ограничениям и бюджетным возможностям страны (яркий пример – Бангладеш⁵⁸).

5.7. Выводы: рекомендации

В текстовой вставке 1.20 кратко изложены основные рекомендации по ГЧП в качестве альтернативных вариантов для закупок государственной инфраструктуры.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.20: рекомендации	
Рекомендуемые действия	Нерекомендуемые действия
Страны с развивающимися рынками и страны без развивающихся рынков, наименее развитые страны Реалистично и осторожно адаптируйте стратегию ГЧП к своей политической, социальной и экономической ситуации.	Страны с развивающимися рынками и страны без развивающихся рынков, наименее развитые страны. Не планируйте и не объявляйте о запуске амбициозных программ ГЧП, которые могут выходить за рамки ваших возможностей (с точки зрения ценовой доступности и доступа к международным инвестициям и финансированию). Не выбирайте нереалистичные проекты. В частности, не предписывайте использование ненадежных или непроверенных технологий.
Выбирайте подходящие проекты.	Не используйте ГЧП для небольших проектов (как правило). Старайтесь объединять/группировать небольшие проекты (например, группа водоочистных сооружений вместо проведения конкурсных процедур по каждому отдельному объекту).
Выбирайте соответствующих кандидатов для ГЧП. Стремитесь к характерным видам эффективности ГЧП, максимально используйте и защищайте их.	Не используйте ГЧП только из-за того, что оно не учитывается как государственный долг. Не используйте ГЧП, если проект не соответствует требованиям ГЧП и не может обеспечить ожидаемую эффективность (в главе 3 дана информация о скрининге проекта на предмет соответствия требованиям ГЧП). Применяйте ГЧП, когда у проекта есть привлекательное соотношение цены и качества, а само ГЧП усиливает такое VfM (см. главу 4 для получения более подробной информации об анализе VfM).
Не забывайте, что для ГЧП нужны обширные ресурсы и сложный процесс закупок и будьте к этому готовы. При ГЧП требуется значительное участие правительства на всех этапах жизненного цикла проектов.	Не начинайте процесс ГЧП, пока вы не узнаете, какие возможности и ресурсы нужны для его реализации, а также не разберетесь с более высокой сложностью процесса. Во многих странах институты, перед которыми стоит задача развития ГЧП, сталкиваются со множеством ограничений и недостатков. Однако ожидается, что они разработают программы и проекты, требующие определенного уровня специализации и усилий за пределами их возможностей.
Проводите детальную оценку проектов для обеспечения их осуществимости.	Не запускайте проект ГЧП, если вы не удостоверились в его общей осуществимости и деталях осуществимости в формате ГЧП, а именно в подготовке и надлежащей оценке проекта с экономической, финансовой,

⁵⁸ См. информацию по проектной трубе, в которой описывается профиль проектов ГЧП, на веб-сайте ведомства Бангладеша в сфере ГЧП по адресу: <http://www.pppo.gov.bd/projects.php>.

	коммерческой, ценовой и технической точки зрения (в главе 4 полностью описаны нужды и предмет оценки проектов).
Выделяйте ресурсы для надлежащего структурирования конкурсной процедуры и договора, а также для управления всем процессом.	Не думайте, что одной оценки проекта достаточно, чтобы гарантировать его эффективность. Изначально привлекательное соотношение цены и качества можно потерять из-за неправильного структурирования и нечетких формулировок. Конкурсная процедура должна обеспечивать максимально эффективную конкуренцию в рамках квалификационных требований (в главе 5 описана необходимость надлежащего структурирования конкурсной процедуры и договора).
Выделяйте достаточно времени для закупок (подготовка, оценка проекта, структурирования и конкурсная процедура).	Не торопитесь. Не устанавливайте слишком сжатые сроки: частный сектор менее заинтересован в проектах, когда нет уверенности в способности правительства соблюдать собственные сроки.
Уделяйте время и выделяйте ресурсы для управления договором после завершения закупок.	Не думайте, что работа правительства завершена сразу после подписания договора. Правительству следует проактивно управлять договором в течение срока его действия (в главах 7 и 8 объяснены принципы управления договором).
Учреждайте правительственные, институциональные структуры и нормативную базу для системной работы с инструментом ГЧП. Контролируйте фискальные последствия и оценивайте проекты и программы для обеспечения постоянного совершенствования.	Не применяйте ГЧП как политическую стратегию (на системном уровне), если вы не готовы к этому (в главе 9 описывается роль рамочных условий ГЧП, а в главе 2 дается определение надлежащих рамочных условий ГЧП и описываются основные характеристики программ и рамочных условий ГЧП).

6. Стандартная базовая структура проекта ГЧП

6.1. Введение в базовую структуру проекта ГЧП

В данном разделе более подробно объяснена базовая структура ГЧП с частным финансированием в форме DBFOM, которое впервые упоминалось в главе 4.

На рисунке 1.10 показана базовая структура обычного ГЧП (при котором весь собственный капитал СПК предоставляет частный сектор). Структура применима для ГЧП на основе платежей потребителя и ГЧП с оплатой госсектора. Структура на рисунке 1.10 не включает в себя «платежи в пользу правительства», которые могут осуществляться в некоторых проектах на основе платежей потребителя с уровнем осуществимости выше необходимого. Такой и другие потенциальные варианты обсуждаются при объяснении основных взаимоотношений и потоков денежных средств, характерных для структуры.

Обобщенно говоря, проектная структура относится к архитектуре договорных взаимоотношений и потокам денежных средств, которые регулируют реализацию и жизнедеятельность проекта.

Основные взаимоотношения и ключевой элемент проектной структуры – соглашение о ГЧП или договор ГЧП⁵⁹ (также именуемые «апстрим-договор») между государственным органом и

⁵⁹ В то время как договор обычно состоит из одного документа и приложений к нему по определенным вопросам (например, технические требования и платежный механизм), в данном Руководстве по ГЧП термин «договор» используется в широком смысле и потенциально включает в себя другие соглашения, которые могут связывать частного партнера и других представителей государственного сектора, а не только государственный орган, осуществляющий закупки (например, в случае соглашений о покупке продукции со сторонним государственным органом). Договор ГЧП также называют «соглашение о ГЧП».

частным партнером. Проект договора составляет государственный орган. Документ регулирует права и обязанности частного партнера, которому поручается создание и управление инфраструктурой. Так как договор является основным или ключевым элементом проектной структуры, в этом Руководстве по ГЧП термины «проектная структура ГЧП» или «проектный договор ГЧП» взаимозаменяемы.

Следовательно, проектная структура ГЧП будет в первую очередь основана на предмете договора (которым устанавливаются обязанности частного партнера). Следует отметить, что предмет и структура договора могут отличаться в зависимости от вида проекта в одном и том же секторе и типе инфраструктуры (см. примеры в разделе 6.3).

Проектная структура также отражает финансовую структуру (как частная компания-участник проекта будет получать компенсацию или оплату за свои работы и услуги) и структуру рисков договора ГЧП (т.е. как устанавливаются обязанности с учетом рисков), а также другие положения. В главе 5 подробно объяснено структурирование договора ГЧП. Платежный механизм – это основа структуры финансирования и рисков. Его описание дано в разделе 6.2.

Как описано далее (см. текстовую вставку 1.21), частный партнер обычно ведет деятельность в форме Специальной проектной компании (СПК), т.е. проектной компании, учрежденной для реализации и управления проектов.

СПК «передает» большинство прав и обязанностей посредством даунстрим-структуры договоров⁶⁰, распределяя ответственность, обязанности, риски и потоки денежных средств от СПК в адрес различных иных частных участников на основе прямых соглашений с ними.

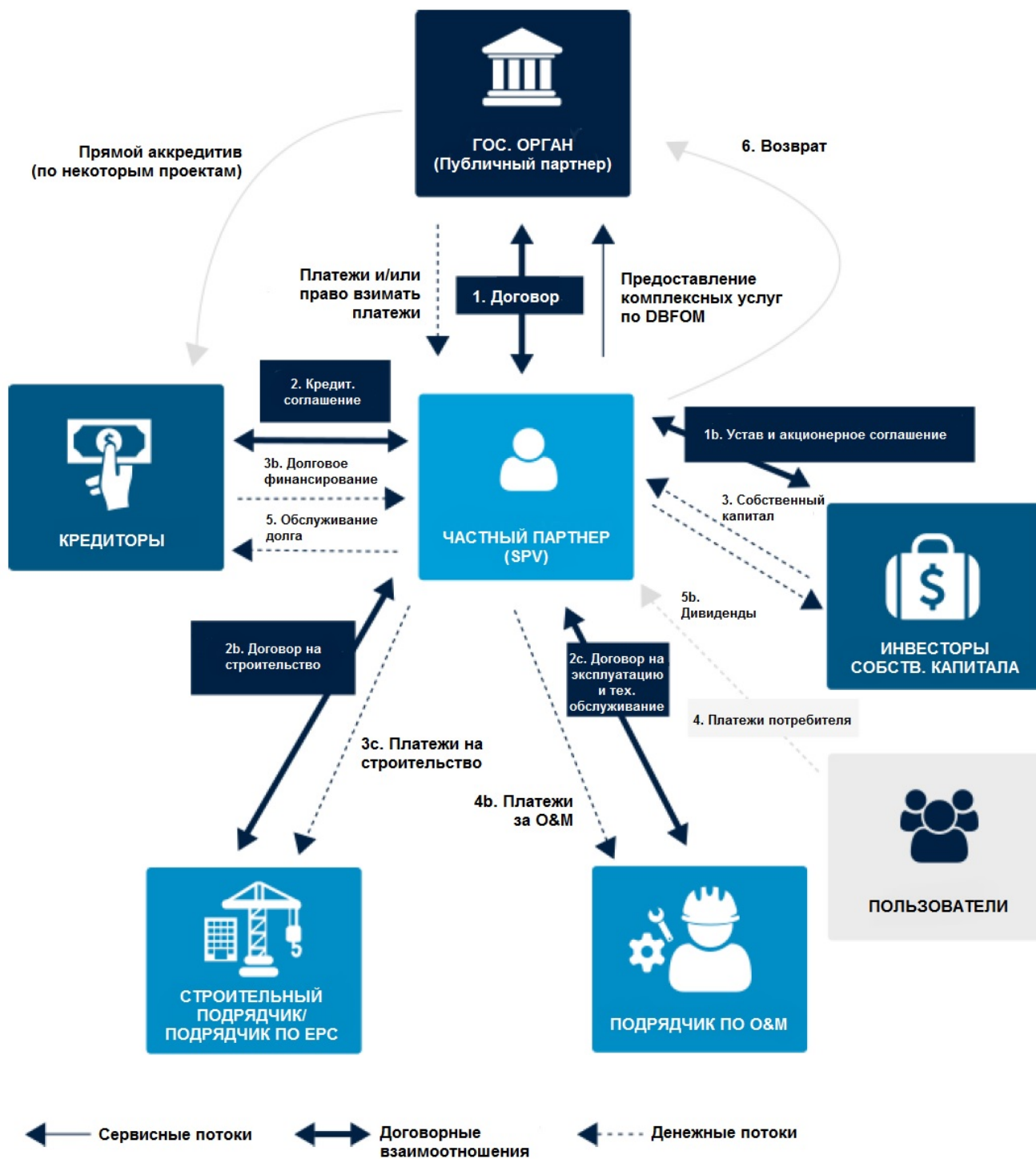
- Акционерные соглашения (особенно с финансовыми инвесторами).
- Финансовые или кредитные соглашения.
- Договоры на строительство / инжиниринг, закупки и строительство (EPC) и подобные договоры.
- Договор или договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание.
- Договоры страхования и гарантии.

Подрядчики по договорам на строительство/EPC и O&M или связанные с ними инвестиционные компании часто являются акционерами СПК. Также бывают и другие акционеры, которые по сути являются финансовыми инвесторами с единственной проектной функцией – предоставление собственного капитала. Как правило, для выполнения функций подрядчика необязательно быть акционером (хотя некоторые правительства выдвигают такие требования по некоторым проектам).

Следующие положения касаются рисунка 1.10 и последовательно описывают самые важные договорные взаимоотношения и потоки обязанностей и денежных средств.

⁶⁰ Частный партнер управляет даунстрим-структурой проектных договоров, которая связана с передачей и распределением рисков среди различных агентов. Такие даунстрим-договоры часто именуется «зеркальные (back-to-back) договоры», так как они предназначены для зеркального дублирования обязанностей и рисков по договору ГЧП. Этот и другие вопросы, связанные с подготовкой частного партнера к подаче конкурсного предложения, созданию и управлению активом, описаны в Приложении А в главе 6.

РИСУНОК 1.10: Проектная структура ГЧП



Примечание: DBFOM = проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация и техническое обслуживание. EPC = инжиниринг, закупки и строительство. O&M = эксплуатация и техническое обслуживание. СПК = специальная проектная компания.

1. Консорциум учреждает СПК, которая подписывает договор.

Правительство (государственный орган, осуществляющий закупки) заключает с частной компанией договор на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание новой (или модернизированной) инфраструктуры.

Как правило, правительство заключает договор с компанией или группой компаний (консорциумом). После принятия решения о заключении договора консорциум учреждает специальную компанию⁶¹ (специальную проектную компанию (СПК)) в соответствии с применимым законодательством, регулирующим учреждение компаний.

СПК подписывает договор с государственным органом, осуществляющим закупки, (такой этап также именуется «коммерческое закрытие»⁶²), а члены консорциума подписывают акционерное соглашение (№ 1b).

При подписании договора частный партнер принимает на себя следующие установленные договором обязанности.

- Завершить проектирование инфраструктуры, построить или создать инфраструктурный актив (включая получение всех необходимых разрешений при наличии соответствующего обязательства).
- Профинансировать работы и другие расходы на создание актива (в полном объеме или их соответствующую часть, если договором предусмотрено софинансирование с грантовым финансированием со стороны правительства).
- Эксплуатировать и осуществлять техническое обслуживание актива (после сдачи/приема в эксплуатацию и получения согласований и разрешений).

2. СПК заключает соглашения о финансировании и реализует свою договорную структуру (проектные даунстрим-договоры).

После подписания договора СПК предпринимает следующие действия.

- Заключение гарантийных соглашений с целью предоставления гарантии выполнения обязательств по договору.
- Заключение договоров страхования и получение страховых полисов⁶³.
- Заключение соглашений о финансировании, т.е. кредитных соглашений⁶⁴, которое также часто именуется «финансовое закрытие» (№ 2).
- Заключение даунстрим-договоров, т.е. договоров со строительными подрядчиками или подрядчиками по договорам ЕРС и договоров на эксплуатацию и техническое обслуживание с соответствующими О&М подрядчиками. (№ 2b и № 2c⁶⁵)

В некоторых проектах государственный орган заключает прямое соглашение с кредиторами (№ 2d) (см. раздел 7.5).

⁶¹ В случае СП или empresa mixta СПК может представлять собой существующую государственную компанию, или сторона государства принимает участие в учреждении проектной компании как акционер.

⁶² Подписание договора может также именоваться «коммерческое закрытие» или «заключение договора» со ссылкой на действие, посредством которого обеспечивается действительность и исполнимость определенного договора.

⁶³ Роль договоров страхования и гарантий выполнения обязательств по договору объяснена в разделе 5.9.5.

⁶⁴ Иногда (например, в некоторых странах) соглашения о финансировании заключают в день подписания договора о ГЧП. В других случаях имеется возможность отложить привлечение денежных средств, поэтому начало строительства переносится на несколько месяцев. Самым распространенным инструментом долгового финансирования являются кредитные соглашения. Однако на некоторых рынках могут также использоваться проектные облигации (т.е. эмиссия облигаций для привлечения финансирования на рынках капитала) в зависимости от профиля рисков по проекту. В разделе 7 объяснены варианты долгового финансирования в зависимости от структуры проектного финансирования.

⁶⁵ Даже если эксплуатация и техническое обслуживание не начнутся после завершения строительства, договоры О&М надлежащим образом заключаются (подписываются) по меньшей мере при финансовом закрытии, так как и кредиторам, и инвесторам нужна определенность по передаче издержек и рисков подрядчику по договору О&М.

Частный партнер передает обязанности и риски третьим лицам посредством даунстрим-договоров за вознаграждение (следует отметить, что такие третьи лица могут относиться к той же группе компаний, будучи акционером СПК.)

В большинстве случаев заключается один договор строительного подряда с одним подрядчиком или группой подрядчиков, работающих как совместное предприятие. Однако в более комплексных проектах иногда заключают несколько договоров на реализацию определенных частей строительных работ.

Например, проект трамвайных сетей может включать в себя поставки, монтажные и строительные работы. СПК может заключить один договор с группой компаний, которая разделит работы между своими компаниями. Как иной вариант, СПК может заключить отдельные договоры с разными группами подрядчиков по отдельным элементам трамвайной системы: строительные работы, рельсы, системы (электрическая, сигнальная и коммуникационная) и подвижной состав. В первом случае риск надлежащей интеграции всех элементов системы передается группе подрядчика, а во втором – остается у СПК.

3. Строительные работы выполняются, а средства (полученные в виде займов или собственного капитала) вносятся (№ 3 и № 3а). СПК рассчитывается со строительными подрядчиками (№ 3с).

Как правило, строительство начинается, когда государственный орган, осуществляющий закупки, размещает наряд-заказ на строительство. Это происходит после согласования окончательного проекта и соблюдения других заранее установленных условий. За соблюдение некоторых заранее установленных условий может отвечать государственный орган, осуществляющий закупки, (например, обеспечение сервитута или права проезда или прохода), а другие условия могут быть выдвинуты кредиторами (например, окончательное получение ряда разрешений).

В некоторых странах банки могут устанавливать следующее требование: акционеры СПК должны инвестировать собственный капитал до выборки займов, предоставляемых кредиторами. В других странах займы предоставляются параллельно с инвестированием собственного капитала в установленном процентном соотношении⁶⁶.

Подрядчик получает вознаграждение по договору строительного подряда по ходу выполнения работ в соответствии с условиями договора. В некоторых проектах он получает авансовые выплаты для закупки материалов, техники и оборудования, а в других проектах – соответствующую часть вознаграждения при завершении работ.

Однако самый распространенный подход заключается в ежемесячных выплатах по ходу выполнения работ на основе последовательного и частичного выставления счетов за выполненные работы. Как правило, технические консультанты, назначаемые кредиторами, проверяют качество работ.

В договоре строительного подряда устанавливается условие, по которому строительный подрядчик должен предоставить такое обеспечение, как банковские гарантии и/или гарантии материнской компании, гарантирующее надлежащее исполнение обязательств по договору строительного подряда перед СПК и кредиторами.

В стандартном ГЧП, показанном на рисунке 1.10, при котором все финансирование предоставляет частный сектор (в форме собственного капитала или заемных средств), частный

⁶⁶ Вариантом подхода *pari passu* («на паритетных условиях») является порядок, при котором кредиторы просят предоставить им аккредитив или другую дополнительную гарантию в качестве заранее оформленного обеспечения необходимых объемов средств для внесения собственного капитала

партнер получает платежи от правительства или потребителей только после завершения и приемки работ. Однако, если определенный проект с оплатой госсектора включает в себя несколько объектов, правительство может осуществлять частичные платежи с момента готовности каждого объекта к эксплуатации, но полная оплата перечисляется только после ввода всех объектов в эксплуатацию. Кроме того, как описано в главе 2, существуют виды ГЧП, в которых совмещается государственное и частное финансирование (т.е. «софинансирование»). При этом публичный партнер осуществляет оплату во время или по завершении строительства.

4. Начинается эксплуатация (№ 4), а СПК начинает получать платежи от правительства и/или потребителей (№ 4b). СПК рассчитывается с подрядчиками по договорам O&M (№ 4c).

В большинстве проектов государственный орган, осуществляющий закупки, разрешает начало эксплуатации только после завершения строительства и приемки работ. Когда договор основан на платежах потребителя, СПК получает разрешение на взимание платежей с потребителей (в некоторых проектах с модернизацией существующей транспортной инфраструктуры платежи могут взиматься с потребителей во время строительства). Когда договор заключен на условиях оплаты госсектора, СПК получает право начать выставять счета государственному органу, осуществляющему закупки, с частотой, установленной договором (например, ежемесячно), и в соответствии с платежным механизмом, указанным в договоре. Счета выставляются в итоге на сумму, равную предложенному вознаграждению, за вычетом удержаний из оплаты или скидок (см. текстовую вставку 1.21 далее).

При сборе денежных средств СПК сначала компенсирует расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание, которые обычно соответствуют платежам в пользу подрядчиков по договорам O&M. Затем СПК платит налоги и создает или пополняет резервные фонды в соответствии с законодательством и условиями договора. Оставшиеся денежные средства используются для выплаты процентов и погашения задолженности, а также распределения средств среди акционеров.

Платежи за эксплуатацию и техническое обслуживание в пользу соответствующих подрядчиков могут представлять собой фиксированную ежегодную сумму или меняться (в виде процента от доходов, особенно когда сумма доходов проектной компании зависит от спроса или объема). На такие платежи обычно распространяются такие же удержания и/или заранее оцененные убытки, которым подвергаются изначальные доходы СПК. Таким образом, риски, связанные с выполнением обязательств по договору O&M, частично или полностью передаются подрядчикам.

На этапе эксплуатации осуществляется ряд инвестиций (восстановление или повторные инвестиции, также иногда именуемые «капитальное обслуживание» или «расходы жизненного цикла») для поддержания актива в надлежащем состоянии в течение срока действия договора. Такие работы обычно выполняют соответствующие подрядчики по договорам O&M, но при этом также допускается заключение отдельных договоров на восстановление.

5. Погашение кредитной задолженности (№5) и выплаты собственного капитала

Как правило, условия и график погашения задолженности заранее устанавливаются в соглашениях о финансировании и формируются с учетом необходимости соблюдения Коэффициента покрытия долга.

Доходы можно выплачивать акционерам только после своевременного покрытия расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание, выплаты налогов и исполнения долговых

обязательств, а также надлежащего пополнения резервных фондов. В соглашениях о финансировании обычно устанавливаются дополнительные ограничения по выплатам акционерам.

В конечном итоге подход заключается в том, что большая часть доходов для акционеров (в форме дивидендов (№ 5b)) появляется только на более поздних этапах реализации договора⁶⁷.

6. Возврат

Срок действия договора истекает в соответствии с его условиями, за исключением досрочного расторжения (т.е. когда договор расторгается до истечения первоначального срока действия в результате серьезного нарушения со стороны частного партнера, наступления форс-мажорных обстоятельств или по инициативе государственного органа, осуществляющего закупки).

В этот момент инфраструктура возвращается правительству, которое может провести повторную конкурсную процедуру на управление активом по новому договору, заключить договор на эксплуатацию и техническое обслуживание актива на более короткий срок или принять решение о самостоятельном прямом управлении активом.

Передача актива в государственные руки также часто именуется «возврат». Рекомендуется требовать от частного партнера вернуть инфраструктуру в определенном состоянии. Частной компании-участнику проекта придется осуществить определенные вложения до возврата для соблюдения установленных требований. Как правило, это делается в последние годы (от 1 до 3 лет) до даты истечения срока действия договора.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.21: Специальная проектная компания (СПК) как общая черта ГЧП

СПК – это компания, которая создается специально для заключения соответствующего договора ГЧП. Победитель конкурса (как правило, консорциум компаний) учреждает СПК после присуждения договора, но до его подписания. Члены консорциума подписываются на заранее установленное количество акций в компании (указанное при подаче конкурсного предложения). Договор с государственным органом, осуществляющим закупки, подписывает СПК.

В некоторых странах консорциуму необязательно создавать СПК для заключения договора. Однако авторы данного Руководства по ГЧП считают создание СПК наилучшей практикой.

Создание СПК дает сторонам следующие преимущества:

- Учреждение СПК – распространенное требование кредиторов, необходимое для предоставления финансирования при помощи методов проектного финансирования, так как это дает возможность более эффективного контроля за кредитными рисками. Методы проектного финансирования позволяют инвесторам собственного капитала ограничивать свои риски, а также дают финансовый рычаг высокого уровня, благодаря которому инвесторам не нужно (как правило) предоставлять корпоративные гарантии. Более того, финансирование обычно учитывается «вне баланса» с точки зрения инвесторов собственного капитала (см. «Введение в проектное финансирование» в Приложении А).
- Существование СПК также выгодно стороне государства, так как это означает, что партнер стороны государства будет вести деятельность только по определенному договору ГЧП. Сторона государства (в Запросе на подачу конкурсных предложений и договоре) и кредиторы часто запрещают СПК работать над другими проектами, чтобы единственной целью ее деятельности было выполнение работ и предоставление услуг в рамках ГЧП.

⁶⁷ Если не предпринимается одно из следующих действий: (i) рефинансирование проекта, при котором сумма собственного капитала относительно дополнительной задолженности уменьшается; или (ii) передача или продажа всей или части доли участия новому акционеру с соблюдением определенных ограничений, установленных по договору.

По этой причине в Запросе на подачу конкурсных предложений часто указывается необходимость создания СПК. Несмотря на то, что это требование не относится к универсальным, авторы настоящего Руководства по ГЧП считают его желательным при отсутствии обоснованных причин обратного. Такое требование можно исключить в небольших проектах, по которым не нужны методы проектного финансирования (во избежание ненужных транзакционных издержек по проекту ГЧП), или когда договор подписывает существующая компания (государственной формы собственности), которая будет преобразована в *empresa mixta* посредством структуры совместного предприятия в рамках ГЧП.

6.2. Структура договора ГЧП (апстрим-договор) и введение в платежный механизм

Структуру договора ГЧП (апстрим-договор) устанавливает государственный орган.

Как подробно объяснено в главе 5, при структурировании договора учитывается ряд аспектов: предмет и обязанности, финансовая структура и структура рисков. При этом определяются ключевые коммерческие условия договора ГЧП, в первую очередь связанные с финансовыми условиями или «финансовой структурой договора ГЧП» (условиями оплаты частному партнеру) и условиями распределения рисков или «структурой рисков по договору ГЧП» (условиями распределения рисков между сторонами договора). В проектах с оплатой госсектора платежный механизм – это основа структуры финансирования и рисков. Его описание дано в этом разделе.

Финансовая структура компенсирует частному партнеру его инвестиции и текущие расходы. В ГЧП с оплатой госсектора большая часть доходов зависит от операционных показателей, а средства компенсации расходов частного партнера обычно именуют «платежный механизм».

Платежный механизм – основной источник доходов частного партнера в связи с его работами и услугами (проектирование, строительство и другие строительные работы, управление жизненным циклом (капитальное обслуживание), эксплуатация и текущее обслуживание). Другие потенциальные доходы могут принимать форму прямых платежей или грантов на строительные работы, операционных грантов или субсидий, права взимать сборы с потребителей или доходов от ведения дополнительной деятельности (например, гостиницы, заправки и т.д.).

Право взимать платежи с потребителей в ГЧП иногда также считается формой платежного механизма⁶⁸. Однако авторы данного Руководства по ГЧП считают, что целесообразнее использовать термин «платежный механизм» только в контексте ГЧП с оплатой госсектора или ГЧП на основе платежей потребителя при наличии очевидного элемента в виде государственных платежей.

В ГЧП с оплатой госсектора структура платежного механизма необходима по ряду причин, связанных с необходимостью согласования интересов двух сторон и эффективной передачи рисков.

- При ГЧП передаются риски, связанные со строительством, включая сроки строительства. Платежи следует осуществлять только после готовности актива к эксплуатации, т.е. введения его в эксплуатацию, так как инфраструктурный актив (как государственная инвестиция) начинает приносить пользу потребителю

⁶⁸ В некоторых руководствах и изданиях все виды платежей и компенсаций, предоставляемых частному партнеру, (включая грантовые платежи), а также штрафные санкции или заранее оцененные убытки в результате нарушения условий договора, считаются частью платежного механизма. Авторы данного Руководства по ГЧП считают, что первое является элементом финансовой структуры, а последнее – системой со своей собственной сутью и целью, системой штрафных санкций (см. главу 4).

(общественности или правительству как провайдеру государственной услуги, например, в социальной инфраструктуре) только с этого момента.

- ГЧП, особенно в проектах с оплатой госсектора, направлено на обслуживание. Платежи следует осуществлять только в мере, в которой может эксплуатироваться актив, или, например, при эксплуатационной готовности услуги, предоставляемой частным партнером потребителям (когда государственная услуга входит в предмет договора). Для обеспечения надлежащего уровня обслуживания недостаточно просто создать инфраструктуру. Ее нужно поддерживать в исправном техническом состоянии. Следовательно, предоставляемая услуга должна соответствовать эксплуатационным требованиям.

Более того, платежи должны полноценно компенсировать не только расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание и восстановление, но и на первоначальные инвестиции в капитал. Это означает, что инвестиции (и, следовательно, строительство) оказываются под угрозой изменения операционной эффективности или качества обслуживания.

- В ГЧП платежи осуществляются не за усилия, а за результаты. Это касается уровня инноваций, необходимого для оптимального и максимально рентабельного обслуживания. Следовательно, оплата осуществляется не в момент возникновения расходов у частного партнера, а в зависимости от того, соблюдает ли он выходные характеристики (синоним эксплуатационных требований в контексте ГЧП).

Существует два основных типа платежных механизмов (с подвидами и комбинациями):

- **Платежи за эксплуатационную готовность:** Оплата осуществляется при условии эксплуатационной готовности актива. В зависимости от эксплуатационной готовности предусмотрены вычеты и удержания. У эксплуатационной готовности может быть два значения: эксплуатационная готовность к использованию или условная эксплуатационная готовность. Первое значение относится к фактической возможности потребителя использовать актив (например, дорогой можно пользоваться при соблюдении разумных правил техники безопасности), а второе – к достижению уровня обслуживания, установленному договором (например, у дороги закрыта не более чем одна проезжая часть или одна полоса из трех на отдельном участке). Платежи могут также зависеть от соблюдения требований к качеству. В некоторых проектах соображения качества могут быть включены в концепцию эксплуатационной готовности. В других требования к качеству отделены от требований к эксплуатационной готовности. Во всех ГЧП с платежами за эксплуатационную готовность правительству следует тщательно анализировать наличие элементов качества, которые следует включать в платежный механизм. Этого можно добиться двумя способами: считать несоблюдение стандартов качества «отсутствием эксплуатационной готовности» или применять отдельные условия для удержаний из платежей.

Платежи также могут зависеть от соблюдения требований к качеству. В некоторых проектах проблемы качества включены в концепцию эксплуатационной готовности. В других требования к качеству отделены от требований к эксплуатационной готовности. Во всех ГЧП с платежами за эксплуатационную готовность правительству следует тщательно анализировать наличие элементов качества, которые следует включать в платежный механизм. Этого можно добиться двумя способами: считать несоблюдение стандартов качества «отсутствием эксплуатационной готовности» или применять отдельные условия для удержаний из платежей.

- **Платежи за объем:** Платежи зависят от количества потребителей (например, теневая плата за проезд на бесплатном шоссе) или других результатов, которые измеряются

объемом (например, количество кубических метров воды, переработанной на водоочистных сооружениях).

Так как платежный механизм должен защищать и даже максимально согласовывать интересы, следует тщательно подходить к его выбору. Например, в ГЧП по строительству больницы правительству нужно интересоваться не повышением спроса на клинические услуги, предоставляемые больницей, среди населения, а тем, чтобы объект здравоохранения гарантировал надлежащий уровень эксплуатационной готовности или функциональности по параметрам комфорта, пространства, безопасности, чистоты и другим стандартам качества.

Платежи, зависящие от объема, имеют смысл, когда правительство ставит цель максимально использовать актив (например, общественный транспорт). В некоторых проектах для обеспечения качества и распределения рисков рекомендуется применять платежные механизмы, основанные на эксплуатационной готовности или качестве, с более ограниченными платежами на основе объема.

В ГЧП на основе платежей потребителя получение дохода частной компанией-участником проекта от общественного использования инфраструктуры является сильной мотивацией обеспечения эксплуатационной готовности инфраструктуры. Однако частная компания-участник проекта менее заинтересована в обеспечении качества, которое не оказывает существенного влияния на использование инфраструктуры. Например, в ГЧП с платной дорогой у частной компании-участника проекта может не быть стимула для уборки дороги от мусора или предотвращения затопления соседних участков сточными водами с дороги. Для решения таких проблем некоторые ГЧП на основе платежей потребителя устанавливают минимальные требования к обслуживанию и качеству, при несоблюдении которых частная компания-участник проекта должна выплачивать штрафные санкции или заранее оцененные убытки стороне государства или потребителям (например, в виде скидок для потребителей).

С более подробным объяснением потенциальных несовпадений и других более индивидуальных характеристик при разработке платежного механизма можно ознакомиться в главе 5.

6.3. Примеры разных предметов и структур

Предмет и, следовательно, структура договора могут значительно отличаться в разных проектах в одном и том же секторе. Далее представлены парадигматические основные варианты в трех секторах.

- **Железная дорога:** Предмет ГЧП может включать в себя следующее:
 - Только инфраструктура (правительство в лице государственного предприятия осуществляет эксплуатацию, например, ГЧП по высокоскоростной железной дороге во Франции) или эксплуатация инфраструктуры другим частным партнером по договору.
 - Комплексное создание инфраструктуры, предоставление подвижного состава и эксплуатации (например, все ГЧП по метро и легкому метро в Испании ⁶⁹).
 - Только поставка и техническое обслуживание подвижного состава, только обслуживание (с предоставлением подвижного состава и финансирования или без них) или только определенные системы или элементы инфраструктуры (например, ГЧП по высокоскоростной железной дороге в

⁶⁹ См. «Опыт Испании в сфере концессий и ГЧП: железные дороги и трамвайные сети». А. Реболло (A. Rebollo) по заказу Межамериканского банка развития.

Испании: электрификация в противовес системе сигнализации и телекоммуникации).

- **Водоснабжение:** ГЧП в сфере водоснабжения может касаться следующего:
 - Только водоподготовительная станция или группа таких станций на основе соглашений о покупке продукции с региональным или муниципальным предприятием водоснабжения.
 - Модернизация и эксплуатация и техническое обслуживание всей системы, включая строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание всех станций, техническое обслуживание сети водоснабжения (трубопроводы, насосные станции) и предоставление услуги в жилые помещения (водоснабжение).
 - Только услуги по управлению для обеспечения услуг водоснабжения (например, управление сбором платежей).⁷⁰
- **Здравоохранение:** ГЧП в сфере здравоохранения может включать в себя следующее:
 - Комплексное создание инфраструктуры (больницы), управление объектом и предоставление клинических услуг.
 - Только предоставление и техническое обслуживание инфраструктуры, с предоставлением клинических услуг государственным предприятием здравоохранения (такая модель в основном используется в Канаде, Южной Африке, Испании и Великобритании, а также ряде других стран).
 - Только предоставление клинических услуг.
 - Только медицинское оборудование. Ярким примером комплексного/вертикально интегрированного ГЧП в сфере здравоохранения в наименее развитой стране является ГЧП по строительству больницы Мазеро в Лесото⁷¹.

7. Способы финансирования ГЧП с частным финансированием: источники средств для покрытия расходов на строительство

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.22: Первоначальное разъяснение: фондирование и финансирование

В настоящем Руководстве по ГЧП финансирование означает источник средств, которые требуются в начале проекта для покрытия расходов на строительство инфраструктуры. Финансирование, как правило, обеспечивается правительством посредством бюджетного профицита или с помощью государственного заимствования (для традиционных закупок инфраструктуры) или частным сектором посредством привлечения заемного финансирования и предоставления финансирования в виде собственного капитала (для ГЧП).

⁷⁰ В издании «Handshake» (ежеквартальный журнал Международной финансовой корпорации по ГЧП), выпуск 1 (май 2012, повторный выпуск), обсуждаются ГЧП в сфере водоснабжения и приводятся интересные примеры различных проектов. В издании «Информационный справочник по аналитическим исследованиям проектов ГЧП» (Европейская комиссия, 2004 г.) анализируется применение ГЧП по всей Европе, включая 10 предметных исследований проектов водоподготовки и очистки сточных вод.

⁷¹ См. документ «Иновации в сфере здравоохранения в Лесото», составленный Группой по всемирным вопросам здравоохранения Калифорнийского университета в Сан-Франциско и PwC, 2013 г. В издании «Handshake», выпуск № 3 (октябрь 2011 г.), обсуждается роль ГЧП и другого частного участия в сфере здравоохранения. *Предварительные размышления о передовых практиках ГЧП в сфере здравоохранения: обзор различных аналитических исследований проектов и примеров ГЧП* (Европейская экономическая комиссия ООН, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Азиатский банк развития, проект редакции 2012 г.) включено несколько предметных исследований различных предметов и структур ГЧП в сфере здравоохранения. Южноафриканский комитет по ГЧП при Национальном казначействе приводит 3 предметных исследования проектов ГЧП в сфере здравоохранения, разработанных в стране, в издании «Аналитические исследования проектов государственно-частного партнерства в университетских больницах района Хьюмансдорп, больницах Пелони и Центральной больнице Инкоси Альберт Лутули» (Комитет по ГЧП Министерства финансов ЮАР, 2013 г.). <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf>.

Фондирование в целом относится к источнику денежных средств, необходимых для исполнения платежных обязательств. В контексте ГЧП термин относится к источнику денежных средств на долгосрочной основе для выплат в пользу частного партнера ГЧП по инвестициям и за эксплуатацию и техническое обслуживание по проекту. Фондирование, как правило, привлекается из налогов (в ГЧП с оплатой госсектора) или платежей потребителя (в ГЧП на основе платежей потребителя). Правительства также могут привлекать более специфичные источники средств. Одним из самых актуальных является «использование стоимости земли⁷²».

Частный партнер отвечает за привлечение и предоставление средств на создание актива (т.е. на проектирование и строительство актива вплоть до его завершения), за исключением части финансирования, предоставляемой правительством в случае ГЧП с софинансированием. Так как метод закупок подразумевает частное финансирование, все ресурсы (или их значительная часть) для финансирования инвестиций в капитал предоставляет частный сектор. См. текстовую вставку 1.22.

Как объяснялось ранее, ГЧП обычно включает в себя создание специальной компании (СПК) победителем конкурса для реализации проекта (т.е. строительства, финансирования и эксплуатации и технического обслуживания актива). СПК подписывает договор, получает все права и принимает на себя все обязанности. Следовательно, все потоки денежных средств по проекту проходят через СПК, а активы и обязательства по проекту учитываются на ее балансе. Как правило, такое явление называют «обособлением» (“ring-fencing”) потоков денежных средств.

Что касается любой частной компании, средства на развитие инвестиций (т.е. финансирование проекта) обычно представляют собой сочетание заемного капитала и собственного капитала, которое обеспечивает оптимизацию налогов (посредством создания «налогового щита») и общую эффективность, так как это уменьшает общую стоимость всех финансовых ресурсов (средневзвешенная стоимость капитала, WACC).

Самым распространенным и эффективным методом финансирования является использование «методики проектного финансирования». Проектное финансирование дает ряд преимуществ, включая более высокий уровень контроля за принципами руководства проектом и исполнением обязательств со стороны кредиторов, а также возможность спонсоров привлекать сторонние средства, не принимая на себя обязательств перед кредиторами. Для получения доступа к указанному типу финансирования проект должен соответствовать ряду требований (включая определенные требования кредиторов, связанные с кредитной привлекательностью (см. далее) и быть достаточного размера для того, чтобы оправдать сравнительно более высокие транзакционные издержки, характерные для данного механизма).

По этой причине некоторые проекты финансируются при помощи «корпоративных займов» или «корпоративного финансирования». Это означает, что спонсор (акционер, инвестор собственного капитала) дает полную гарантию по финансированию, привлеченному СПК в форме заемного капитала, или средства привлекаются на корпоративном уровне и полностью

⁷² Использование стоимости земли отражает тот факт, что во многих инфраструктурных проектах (особенно в сфере транспорта) стоимость частной недвижимости вокруг инфраструктуры возрастает в результате улучшения ее транспортной доступности или непосредственно в результате восстановления городской среды по некоторым проектам. Такой подход очевидно проявляется в строительных проектах, направленных на транзит, например, проект метро г. Хайдарабад, закупки по которому осуществляло правительство штата Андхра-Прадеш в Индии. Механизмы использования стоимости земли направлены на сохранение или использование части повышенной стоимости земли для компенсации части расходов на создание инфраструктуры. Такая цель достигается различными средствами, включая налог на стоимость земли, «налоги на улучшение» или «сборы за последствия строительства». В некоторых проектах государственный орган и/или другие правительственные учреждения в СП (например, муниципальное правительство при создании рельсового городского транспорта) могут сами принять на себя обязательство по созданию недвижимости на государственной земле (например, ADIF, государственный оператор высокоскоростной железной дороги в Испании). Объяснение этой и других концепций использования стоимости земли дано в издании «Ускорение процесса создания инфраструктуры» (Всемирный экономический форум, 2014 г.) в разделе 3.

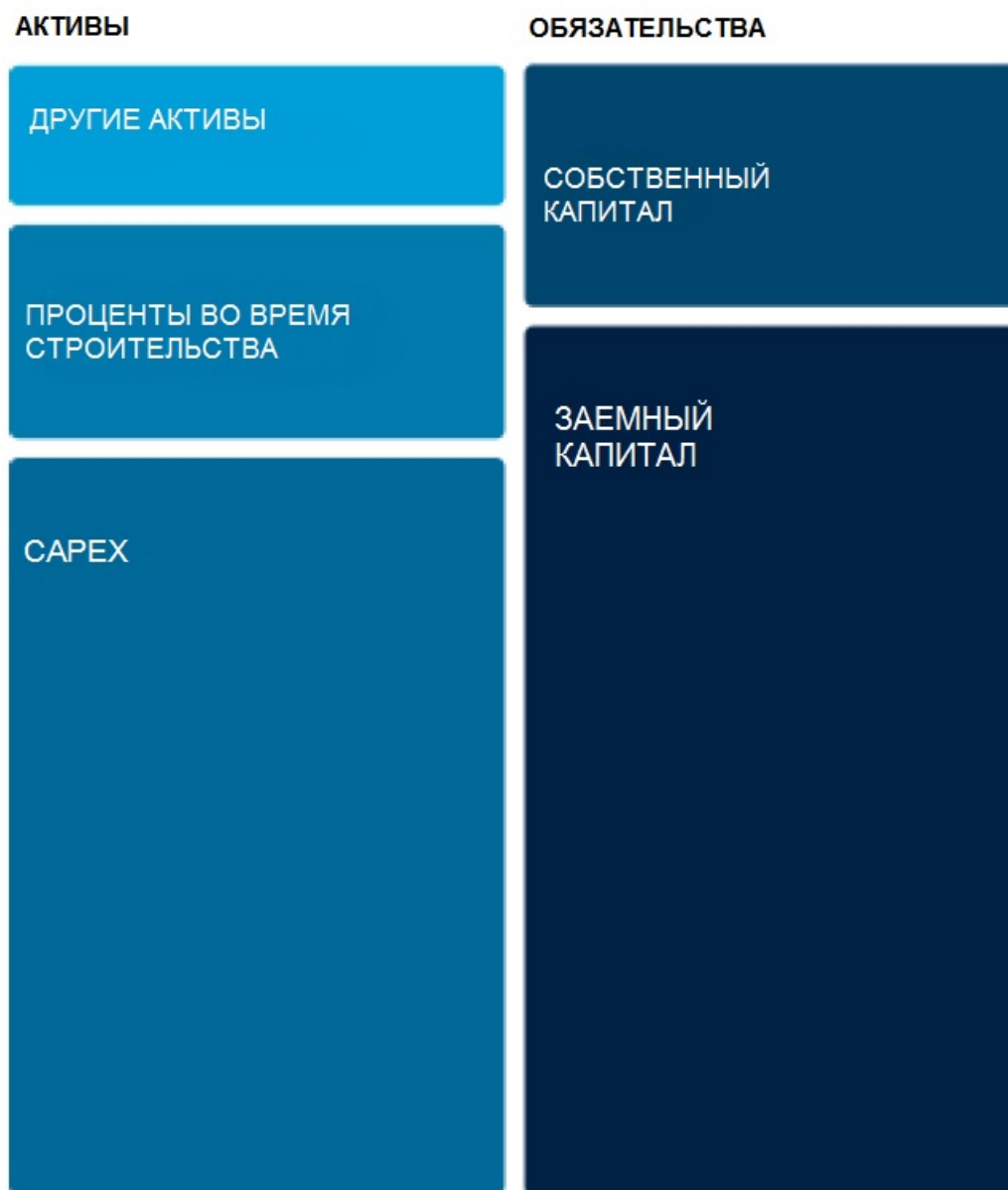
передаются проекту в виде собственного капитала (в который входят доли собственного капитала и субординированные займы спонсоров: см. раздел 7.2).

В этом разделе объясняется следующее:

- Почему удельный вес заемных средств играет ключевую роль для рентабельности проекта, и как самая распространенная структура финансирования в проектах ГЧП основывается на методике проектного финансирования (раздел 7.1). В этом разделе также рассказано, как государственный орган, осуществляющий закупки, должен учитывать коммерческую осуществимость, включая простоту доступа частного спонсора к заемному капиталу (т.е. кредитную привлекательность), при оценке и подготовке проекта.
- Различные категории средств (заемный капитал и собственный капитал) и подкатегории или инструменты, обычно применяемые в проекте ГЧП. Потенциальные провайдеры денежных средств по каждой категории и роль многосторонних банков развития и экспортных кредитных агентств при финансировании проектов (раздел 7.2).
- На что правительства обращают внимание в структуре частного финансирования в дополнение к кредитной привлекательности (раздел 7.3);
- Как и почему правительства могут предоставлять часть финансирования наряду с заемным капиталом и инвестированием в собственный капитал со стороны частного сектора, в форме грантов (строго говоря, софинансирование) (раздел 7.4).
- Как государственный орган, осуществляющий закупки, может влиять на структуру проектного финансирования (в дополнение к участию посредством грантов капитала), и почему ему следует оказывать такое влияние для защиты или дальнейшего увеличения коммерческой осуществимости проекта посредством четко обозначенных мер (или для увеличения ценовой доступности) (раздел 7.5).

На рисунке 1.11 показана базовая структура баланса проектной компании ГЧП на момент завершения строительства и начала эксплуатации.

РИСУНОК 1.11: Упрощенный баланс — активы и обязательства проектной компании ГЧП



Примечание: CAPEX = капитальные затраты.

7.1. Частное финансирование и проектное финансирование⁷³

Так как метод закупок подразумевает частное финансирование, все ресурсы (или их значительная часть) для финансирования инвестиций в капитал предоставляет частный сектор. Структура ГЧП поручает частному агенту создание, коммерческую эксплуатацию или использование государственного актива по договору (при соблюдении определенных правил и условий). Как правило, частный партнер создает СПК, обычно в форме общества с ограниченной ответственностью. Цель деятельности СПК заключается в создании и ведении

⁷³ В дополнение к Приложению А к этой главе, с более подробной информацией о проектном финансировании можно ознакомиться в следующих источниках: «Рекомендации методических материалов по подготовке, осуществлению закупок и реализации проектов ГЧП» (ЕРЕС, 2012 г.) с полезным обзором проектного финансирования в контексте ГЧП в приложении 1; «ГЧП: основные принципы политики и финансирования» (Е. Р. Йескомб, 2007 г.) главы 8-12; и «Способы взаимодействия с частным сектором в государственно-частном партнерстве в странах с развивающимися рынками» (Всемирный банк: Фаркухарсон, Торрес де Мэстл и Йескомб совместно с Энсинас, 2011 г.), глава 5.

определенной инфраструктурной коммерческой деятельности с использованием инфраструктурного актива.

Частный партнер отвечает за предоставление средств на развитие коммерческой деятельности (т.е. на проектирование и строительство актива вплоть до его завершения), за исключением случаев, когда правительство выступает в роли сокредитора или долевого партнера или, чаще всего, предоставляет часть средств в ГЧП с софинансированием (в форме государственного грантового финансирования).

Как и в любой капиталоемкой деятельности, спонсор использует заемный капитал для максимизации суммарных капиталовложений на основе собственного вклада. Это происходит ввиду масштаба инвестиций и экономической эффективности заемного капитала при условии его предоставлении по подходящим ставкам и на подходящих условиях.

Как правило, долговое финансирование предоставляется посредством методики проектного финансирования. Проектное финансирование – это методика финансирования без регресса, при которой кредиторы получают выплаты только из доходов СПК, не располагая регрессом (правом требования) в адрес инвесторов собственного капитала⁷⁴. Обязательства проектной компании обособлены от обязательств инвесторов собственного капитала, а заемный капитал обеспечивается потоками денежных средств по проекту. Финансирование представляет собой сочетание собственного капитала (предоставленного акционерами проектной компании, которые в свою очередь являются членами консорциума-победителя конкурсной процедуры) и заемного капитала (предоставленного коммерческими банками или другими кредиторами⁷⁵). Собственный капитал всегда несет проектные убытки раньше заемного капитала, так как платежи по линии собственного капитала всегда субординированы обслуживанию долга. Обслуживание долга устанавливается в долговой программе с договорным графиком погашения, включающим в себя основную сумму долга и проценты. Следовательно, для собственного капитала требуется более высокая цена (доходность) по сравнению с заемным капиталом (см. каскад потоков денежных средств в Приложении А).

Так как методика основана на надежности будущих потоков денежных средств, требование кредиторов к существенному вложению собственного капитала является ключевым условием для получения доступа к кредиту в дополнение к стандартным обязательствам, связанным с минимальными коэффициентами покрытия (Коэффициент покрытия срока кредита (LLCR⁷⁶) и особенно Коэффициент покрытия долга (DSCR⁷⁷).

У стандартной финансовой структуры соотношение заемного капитала к собственному составляет от 60:40 до 80:20, а у некоторых проектов более (или менее) агрессивные структуры, объяснение которых дается далее.

⁷⁴ «Без регресса» означает, что кредитор не может предъявлять требования в адрес акционера компании в случае неисполнения ею обязательств. Однако заемный капитал абсолютно без какого-либо права регресса не очень распространен в сфере ГЧП, особенно на менее развитых рынках. Существуют ситуации, при которых инициатор/подрядчик является самым существенным, а то и единственным долевым участником, и при которых кредиторы обычно устанавливают право регресса относительно долевого участника (по крайней мере, на период строительства). По этой причине некоторые специалисты также именуют этот инструмент как финансирование «с ограниченным регрессом».

⁷⁵ Самая распространенная форма проектного финансирования – долгосрочный проектный заем. Однако финансирование также может предоставляться в форме проектных облигаций или займа на краткосрочной основе - т.н. «мини-перм» («мини-перманент»). Более подробные объяснения даны в разделе 7.2.1 «Источники денежных средств».

⁷⁶ LLCR оценивает способность проектной компании исполнить свои (оставшиеся) долговые обязательства посредством сравнения всех прогнозируемых оставшихся потоков денежных средств до обслуживания долга (с точки зрения чистой приведенной стоимости, NPV) с непогашенной задолженностью по определенному анализируемому году.

⁷⁷ DSCR оценивает способность проектной компании исполнить свои обязательства по обслуживанию долга за каждый год посредством деления прогнозируемого операционного потока денежных средств до обслуживания долга на сумму обслуживания долга за соответствующий год. Например, коэффициент 1,2 означает, что имеющийся поток денежных средств в 1,2 раза превышает сумму обслуживания долга за соответствующий год. Это говорит о наличии резерва в размере 20% чистого операционного дохода, т.е. такой доход может сократиться на 20% и при этом не повлиять на способность компании погасить задолженность.

Для заемного капитала, как правило, требуется более низкий уровень дохода, чем для собственного капитала, в форме процентов. Поэтому с точки зрения государственного сектора/правительства финансовый рычаг играет положительную роль ввиду более низкого уровня финансовых затрат для смешанного капитала (WACC⁷⁸). Следовательно, сумма платежей, которые должно делать правительство для обеспечения коммерческой осуществимости проекта, оказывается ниже. Как вариант, в ГЧП на основе платежей потребителя вероятность самообеспечения проекта выше.

Проектное финансирование дает важные преимущества.

- Государственный орган извлекает преимущество из надзора за ведением и реализацией проекта со стороны кредитора, что является неотъемлемым условием такой методики. Надежность потоков денежных средств имеет основополагающее значение для проектного финансирования, так как проектные потоки денежных средств являются единственным источником погашения займа. Таким образом, кредиторы представляют собой еще один уровень надлежащей экспертизы в дополнение к оценке проекта со стороны правительства и собственной надлежащей экспертизе проекта участниками конкурса.
- Проектное финансирование позволяет спонсорам привлекать сторонние средства без прямой ответственности перед кредиторами. Следовательно, это дает дополнительные возможности инвестирования собственного капитала в большее количество проектов при поддержании здоровой финансовой структуры на корпоративном уровне/уровне владения долями в капитале.

По указанным причинам правительству нужно уделять внимание кредитной привлекательности при оценке и структурировании проекта ГЧП. Кредитная привлекательность (bankability) – это неотъемлемый элемент коммерческой осуществимости (тесты на коммерческую осуществимость, включая оценку кредитной привлекательности, являются частью оценки и как таковые описаны в главе 4).

Кредитная привлекательность проекта может определяться как мера желания потенциальных кредиторов финансировать проект, т.е. сумма и условия кредитования. Более высокая кредитная привлекательность означает доступ к дополнительному фондированию и/или лучшим условиям с точки зрения суммы долга (финансового рычага), срока кредитования и расходов на кредитование. Сумма задолженности и, соответственно, удельный вес заемных средств будут зависеть от прогнозируемых потоков денежных средств, доступных в течение каждого года для обслуживания долга, (следовательно, от прогнозируемой суммы дохода, рассчитанной кредиторами и/или их консультантами в ходе надлежащей экспертизы) и их надежности. Если потенциальные кредиторы считают, что у проекта недопустимый уровень рисков и неопределенности, они не предоставляют финансирование, то есть у проекта нет кредитной привлекательности⁷⁹. Соображения кредиторов при оценке проекта более подробно описаны в текстовой вставке 1.23.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.23: Основные опасения проектных кредиторов

- Уверенность в наличии проектных потоков денежных средств, необходимых для соблюдения требований к обслуживанию долга.

⁷⁸ Средневзвешенная стоимость капитала (WACC) представляет собой среднюю стоимость всех источников частного финансирования по проекту. Это средневзвешенное значение стоимости ресурсов в форме собственного капитала и стоимости долговых обязательств.

⁷⁹ Характеристики проектного финансирования и займов на основе проектных рисков имеют и другие последствия для будущего договора в дополнение к структуре рисков и финансовой осуществимости: в этом разделе более подробно объясняется обеспечение «прав кредитора» на вмешательство.

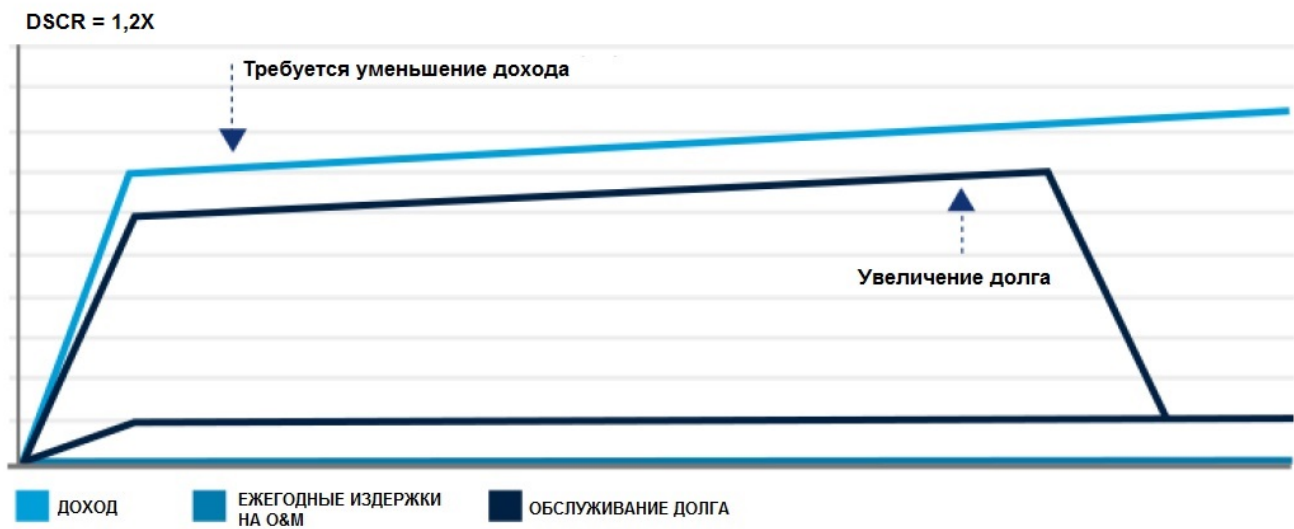
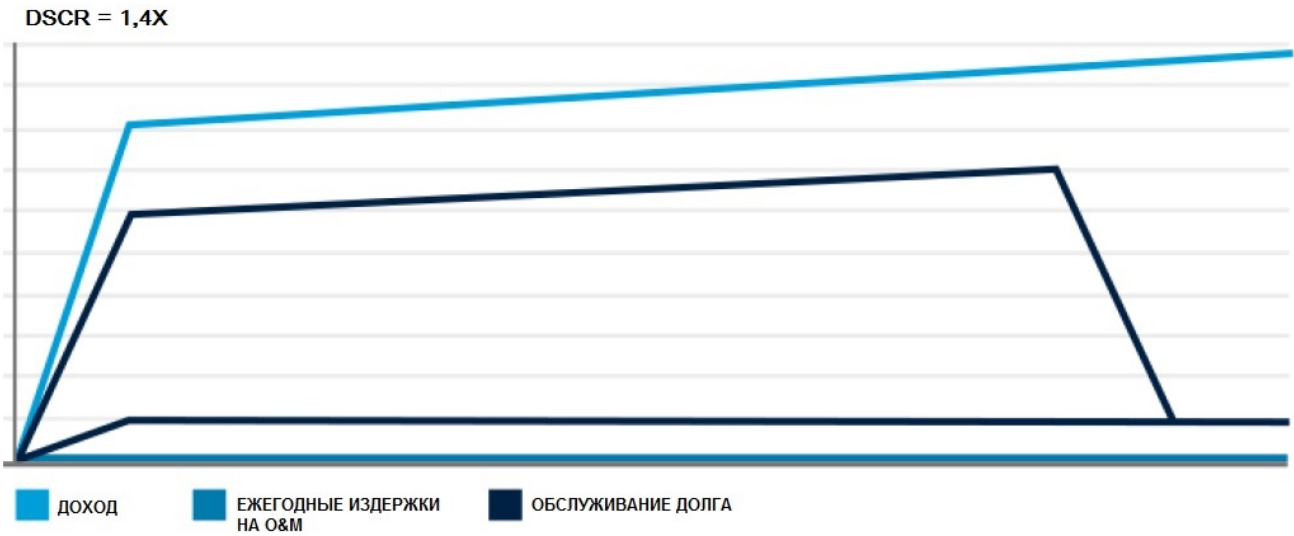
- Достаточность проектных потоков денежных средств для получения ожидаемой (или разумной) прибыли для инвестора собственного капитала.
- Кредитоспособность государственного сектора (с точки зрения соблюдения обязательств).
- Правильность и стабильность законодательной базы ГЧП.
- Эффективность и исполнимость договора ГЧП и связанных с ним соглашений.
- Доверие к системе нормативного регулирования.
- Право вмешательства в случае провала проекта и наличие альтернативных подрядчиков.
- Способность подрядчиков исполнять свои обязательства и качество их руководства.
- Кредитоспособность подрядчиков и качество их гарантий.
- Риски должны быть понятными, контролируемыми, ограниченными и надлежащим образом распределенными.
- Допустимость условий прекращения проекта (достаточная защита долга).
- Репутационные последствия проекта (экологические и социальные)⁸⁰.
- Наличие и эффективность страхового покрытия.

Источник: Адаптировано из издания Всемирного банка, Фаркухарсон, Торрес де Мэстл и Йескомб совместно с Энсинас, 2011 г.

Более высокие объем займа или степень применения финансового рычага будут возможными (с точки зрения кредитора) при условии более высокой предсказуемости и стабильности потоков денежных средств и более низких рисков. В этом смысле ГЧП с оплатой госсектора, особенно на основе платежей за эксплуатационную готовность, обычно могут получать преимущество более высокого уровня задолженности/финансового рычага ввиду меньшего объема обязательств с точки зрения DSCR (см. рис. 1.12).

⁸⁰ Многие коммерческие кредиторы и все многосторонние банки развития оценивают соответствие проекта Принципам экватора. См. <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>

РИСУНОК 1.12: Коэффициент покрытия долга



DSCR в размере 1,2 освобождает поток денежных средств, позволяя увеличение объема задолженности и, соответственно, увеличение уровня финансового рычага и внутренней нормы доходности собственного капитала, что в свою очередь дает потенциальному участнику конкурса возможность сократить запрашиваемый уровень дохода.

Примечание: DSCR = коэффициент покрытия долга. O&M = эксплуатация и техническое обслуживание.

Однако чрезмерный удельный вес заемных средств может поставить под угрозу устойчивость и цельность проекта ГЧП, увеличив тем самым вероятность неплатежеспособности и банкротства СПК. По этой причине для договоров ГЧП обычно требуется минимальный уровень собственного капитала или установленный максимальный уровень финансового рычага (см. раздел 7.3).

Таким образом, финансовый пакет для ГЧП будет представлять собой сочетание собственного и заемного капитала и высокой доли заемных средств. Некоторые проекты в развитых странах могут отличаться очень высоким (до или около 90%) или более низким (60%) уровнем финансового рычага в зависимости от профиля рисков по проекту. Как правило, проекты со значительным риском недостаточного спроса и, соответственно, менее предсказуемыми потоками денежных средств имеют более низкий уровень финансового рычага, а ГЧП с платежами за эксплуатационную готовность и незначительными рисками и, соответственно, очень стабильными потоками денежных средств отличаются более высоким уровнем финансового рычага. В странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода диапазон составляет от 50 до 80 %.

В следующем разделе объясняются разные формы заемного капитала и кратко описываются стратегии финансового структурирования, используемые частным сектором для увеличения эффективности. В нем также дается объяснение источников финансирования и различных инструментов для инвестирования собственного капитала.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.24: Основные аспекты финансовой структуры проекта ГЧП

- Обычная финансовая структура основана на методиках проектного финансирования без регресса/с ограниченным регрессом, ограничивающих риски инвестора/инициатора проекта и дополняющих надлежащую экспертизу и контроль со стороны кредиторов.
- СПК финансирует проект (актив) посредством сочетания заемного и собственного капитала.
- Как правило, в ГЧП проектные компании (СПК) отличаются более высокими уровнями удельного веса заемных средств по сравнению с другими компаниями. Это происходит из-за более высокого уровня предсказуемости их доходов и других средств коммерческой защиты, присущих ГЧП.
- Более высокий уровень задолженности обеспечивает более высокую эффективность с точки зрения стоимости капитала. Это увеличивает возможности инициаторов по расширению их коммерческой деятельности и инвестированию в другие проекты (в определенных рамках).
- Кредитная привлекательность – один из основных элементов осуществимости в контексте закупок в сфере ГЧП. Договорная структура должна защищать кредитную привлекательность. В противном случае невозможно обеспечить приемлемое соотношение цены и качества. Однако чрезмерные уровни задолженности могут поставить под угрозу долгосрочную устойчивость проектного договора, за исключением случаев высокой стабильности потоков денежных средств по проекту.

7.2. Финансовая структура: категории, инструменты и источники (провайдеры средств) – финансовая стратегия спонсора/частного партнера⁸¹

7.2.1. Источники средств

Как и в любой корпоративной финансовой структуре, двумя основными типами средств, привлекаемых проектной компанией, являются заемный и собственный капитал.

Заемный капитал может предоставляться в форме займов или облигаций. Собственный капитал может принимать форму чистого собственного капитала или долей капитала, а также квазикапитала (младшего или субординированного долга, мезонинного долга и так далее). Они старше долей собственного/акционерного капитала, но при этом субординированы (старшему) долгу или основному долгу.

Существует множество источников и подкатегорий основных видов финансовых средств. Основные описаны на следующих страницах.

ТАБЛИЦА 1.6: Источники и провайдеры средств	
Основная категория/инструмент	Провайдеры средств и основные характеристики
Собственный капитал	
Доли капитала	<p>Как правило, подрядчик/промышленный застройщик, заинтересованный в строительстве и/или эксплуатации и техническом обслуживании актива.</p> <p>Иногда финансовый инвестор (т.е. не промышленный партнер), обычно в качестве соинвестора. Как правило, это инфраструктурные фонды и другие инвесторы рискованного капитала (в некоторых случаях институциональный инвестор инвестирует непосредственно в проект). (См. краткое описание роли инфраструктурных фондов и других финансовых инвесторов в текстовой вставке 1.25).</p> <p>В некоторых случаях правительства могут инвестировать в доли собственного/акционерного капитала в СПК в качестве финансового партнера. При этом инвестиции предоставляются непосредственно государственным органом, осуществляющим закупки, либо через структурированные фонды доверительного собственника или посредством «стратегических инвестиционных фондов» (см. раздел 5.5).</p> <p>На высокоразвитых рынках часто работают розничные инвесторы, которые присоединяются к проектной структуре посредством первоначального публичного размещения акций.⁸²</p>
Младший или субординированный долг, мезонинный долг	<p>Как правило, предоставляется акционерами промышленного застройщика/подрядчика в целях налоговой оптимизации.</p> <p>Может предоставляться сторонними финансовыми инвесторами (включая правительство в некоторых описанных выше случаях) для обеспечения более высокого уровня защиты, но при этом с более высокой доходностью по сравнению с традиционным долгом.</p>

⁸¹ С дополнительной информацией по этой теме можно ознакомиться в Приложении А к главе 5.

⁸² См. раздел 3.4. (Привлечение розничных инвесторов) в издании «Прокладывая путь: максимизация ценности инфраструктуры с частным финансированием», (Всемирный экономический форум, 2010 г.), стр. 69.

Долг (старший долг)	
<p>Займы – промежуточные займы/займы на краткосрочной основе или мини-пермы, долгосрочные займы</p>	<p>Коммерческие банки и инвестиционные банки – самые распространенные провайдеры заемного капитала. Другие включают в себя:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Многосторонние банки развития: Многосторонние/региональные банки развития (Всемирный банк, Международная финансовая корпорация, Межамериканский банк развития, Банк развития Латинской Америки, Азиатский банк развития, Африканский банк развития и так далее). См. раздел 7.2.3 далее. • Экспортные кредитные агентства: Экспортные кредитные агентства и/или двусторонние банки развития. См. текстовую вставку 1.26. • Национальные банки развития: Национальные банки развития или национальные финансовые ведомства (например, Banobras в Мексике, Банк развития Бразилии (BNDES), Instituto de Credito Oficial в Испании и так далее). См. раздел 7.4.1. <p>Следует отметить, что многосторонние банки развития и экспортные кредитные агентства в особенности, но также и национальные банки развития могут предоставлять финансирование или содействовать доступу к финансированию посредством гарантий (и иногда страхования кредитных рисков в случае некоторых экспортных кредитных агентств).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Институциональные инвесторы: В последнее время и на более развитых рынках институциональные инвесторы (такие как пенсионные фонды, страховые компании и суверенные фонды) предоставляют заемный капитал для ГЧП, как правило, в форме проектных облигаций посредством описанной далее схемы закрытой подписки. • Теневые кредиторы и заемные средства: некоторые специализированные инфраструктурные фонды также могут предоставлять ГЧП заемный капитал. <p>Самая традиционная схема для проектных займов (займов, на которые подписывается СПК) – долгосрочный заем. Однако в некоторых проектах частные партнеры предпочитают краткосрочные займы с целью рефинансирования в установленный срок (или частные партнеры могут быть вынуждены прибегать к такому варианту в зависимости от изначальной способности соответствующего рынка предоставлять долгосрочные займы).</p> <p>Краткосрочные займы или займы с целью рефинансирования называют «займы на краткосрочной основе» или «мини-пермы», когда они структурированы в рамках проектного финансирования (т.е. на основе кредитоспособности проекта), а не представляют собой заем, полностью предоставляемый спонсором, (который обычно именуется «промежуточный заем» или «бридж»)⁸³</p>
<p>Облигации или проектные облигации⁸⁴</p>	<p>Облигации как долговой инструмент в основном приходят с «рынков капитала», т.е. от институциональных инвесторов (пенсионные и</p>

⁸³ Мини-пермы могут быть «мягкими» или «жесткими». В случае мягкого мини-перма при наступлении даты полного погашения в случае ненаступления рефинансирования срок займа продлевается посредством механизма «полного перечисления свободных средств» (т.е. все свободные денежные средства за вычетом расходов применяются для погашения займа до его полного погашения). В случае «жесткого мини-перма» такая гибкость не предусмотрена. Таким образом, заемщик считается не исполнившим свои обязательства при отсутствии рефинансирования на дату или до даты полного погашения первоначального займа.

⁸⁴ Облигация – это долговая инвестиция в свободном обращении, по которой инвестор дает средства в кредит частному партнеру на определенный период времени по переменной или фиксированной процентной ставке для реализации проекта. При финансировании с помощью облигаций должник выпускает долговые обязательства, приобретаемые одним или несколькими инвесторами (включая розничных инвесторов, когда выпуск долговых обязательств для привлечения средств осуществляется в

	<p>накопительные фонды, страховые компании и суверенные фонды), состоятельных и сверхсостоятельных инвесторов (непосредственно или через «семейные офисы»), посредством первичного публичного размещения или «прямого размещения». На некоторых рынках и в некоторых проектах облигации также могут привлекать средства от розничных инвесторов.</p> <p>Некоторые страны с развивающимися рынками (например, Чили, Мексика и в последнее время Перу, а также другие страны Латинской Америки) все больше полагаются на проектные облигации как на способ финансирования инфраструктуры через местных институциональных инвесторов или международных инвесторов⁸⁵.</p> <p>Кроме того, некоторые многосторонние банки и национальные агентства могут выступать в роли покупателей/инвесторов для стимулирования инфраструктурных рынков капитала.</p>
Другие долговые структуры	<p>Проекты ГЧП могут включать в себя другие инструменты и структуры финансирования (особенно в ГЧП с основными капитальными затратами, связанными с оборудованием и поставками), такие как лизинг (операционный или финансовый), товарные кредиты, финансирование поставщиками (когда поставщик оборудования предоставляет отсрочку платежа, как правило структурированную в виде гарантийных векселей, которые можно дисконтировать с регрессом или без, путем учета векселей без права регресса, третьим лицам) или структуры исламского финансирования.</p>

Примечание: Теневое кредитование означает займы, предоставляемые «теневыми банками», включающими в себя всех операторов за пределами регулируемой банковской системы, которые исполняют ключевую банковскую функцию, и посредничество в сфере кредитования (принимают депозиты вкладчиков и выдают кредиты заемщикам). Инвестиционные фонды открытого типа, вкладывающие средства в краткосрочные обязательства,

которые объединяют средства инвесторов для приобретения биржевых облигаций (корпоративных долговых расписок) или ипотечных ценных бумаг, также считаются теневыми банками (МВФ, «Финансирование и развитие» <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm>).

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.25: Инфраструктурные фонды и финансовые партнеры⁸⁶

Что касается новых проектов в развивающихся странах, основным провайдером собственного капитала обычно является подрядчик. В большинстве строительных групп есть специальное подразделение или

форме первичного публичного размещения, IPO). Финансирование в виде облигаций также считается формой «отказа от посредничества», т.е. между заемщиком и конечным инвестором нет посредника (такого как банк).

⁸⁵ Более значительным примером, история которого уходит в конец прошлого века, является Чили. Один из самых показательных проектов – шоссе под названием «Костанера Норте», структура которого включала кредит со страховым покрытием, предоставленный Межамериканским банком развития, с совместными гарантиями по задолженности от узкоспециализированной страховой компании «Амбас». Эти и другие характеристики проектных облигаций и роль институциональных инвесторов описаны в издании «*Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en América Latina*» («Передовые практики финансирования ГЧП в Латинской Америке»), в котором изложены выводы Конференции, проведенной в мае 2011 года в Вашингтоне. Документ составлен по заказу Института Всемирного банка, PPIAF, при поддержке правительства Испании и BBVA.

⁸⁶ С более подробной информацией по этому вопросу можно ознакомиться в следующих изданиях: «*Инвестиции пенсионных фондов в инфраструктуру. Исследование*» (ОЭСР, сентябрь 2011 г.); «*Институциональное инвестирование в инфраструктуру в странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода*» (PPIAF, 2014 г.); «*Что дальше? Исследование Делойт по инфраструктурным инвесторам*», 2013 г.; «*Что такое инфраструктурные фонды?*» (Келли деПонт (Kelly DePonte), Probitas Partners, 2009 г.).

дочернее предприятие, которое управляет их деятельностью в сфере ГЧП и инвестирует собственный капитал в СПК по проектам.

Однако финансовый инвестор в чистом виде (т.е. инвестор без интереса к участию в проекте ГЧП помимо инвестирования в собственный капитал как финансовый инструмент) также может быть долевым партнером.

Самый распространенный вид финансового инвестора – инфраструктурный фонд. Структура таких фондов похожа на структуру любого другого инвестиционного фонда (например, фонда прямого инвестирования). В таких фондах группа первоначальных инвесторов вкладывает свои денежные средства (в качестве «ограниченных партнеров (LP)»), а «управляющая компания» отвечает за управление такими фондами, инвестирование от лица ограниченных партнеров или контроль за активами в течение срока существования фонда.

Стандартный инвестор фонда (ограниченный партнер) – это институциональный инвестор (пенсионные фонды, суверенные фонды и страховые компании), но в качестве ограниченных партнеров могут также выступать семейные офисы, состоятельные частные лица и даже банки. Некоторые ограниченные партнеры все больше инвестируют непосредственно в проекты при помощи своих собственных платформ (как правило, только в более крупные проекты).

Финансовые инвесторы в ГЧП и инфраструктуру, включая инфраструктурные фонды, больше заинтересованы в проектах в эксплуатационной фазе (чтобы избежать рисков, связанных со строительством, а также получить безотлагательный доступ к «доходности», т.е. средствам, распределяемым проектной компанией). Их инвестиции в активы в период их эксплуатации также положительно сказываются на строительной индустрии, так как они помогают застройщикам обеспечить оборот капитала и получать денежные средства для инвестирования в новые проекты. Однако правительствам следует продвигать участие инвесторов в гринфилд-проектах (DBFOM с новыми конкурсными процедурами) для увеличения емкости строительного рынка по определенной программе ГЧП.

Правительства должны положительно оценивать и взаимодействовать со специализированными финансовыми инвесторами при инициировании программ ГЧП. Следует тщательно структурировать договоры для обеспечения участия таких инвесторов собственного/акционерного капитала (например, для привлечения таких инвесторов к договору ГЧП нужна разумная гибкость в сфере передачи собственного/акционерного капитала).

7.2.2. Введение в финансовое структурирование и финансовую стратегию

Финансовое структурирование (с точки зрения частного сектора/спонсоров) относится к искусству комбинирования средств, которые будут использоваться для финансирования проекта, особенно в отношении необходимой суммы заемного капитала и условий погашения задолженности. Это обеспечивает максимальную внутреннюю норму доходности собственного капитала (IRR) частного партнера (либо при достижении того же целевого IRR позволяет сделать более конкурентное ценовое предложение в рамках конкурсного предложения).

В процесс входят анализ и решения в части долговых инструментов при наличии нескольких (например, займы или облигации), а также потенциальное определение различных траншей или различных кредитных соглашений (например, необходимости субординированного долга, более дорогого, но и более гибкого, чем старший долг).

На более детальном уровне при финансовом структурировании также определяется несколько факторов: порядок и сроки выборки средств, условия погашения задолженности из различных источников финансирования и необходимая финансовая поддержка (например, гарантии материнской компании, банковские гарантии) спонсоров и ключевых субподрядчиков.

Собственный капитал всегда привлекается (или гарантируется) до подачи конкурсного предложения. По существу, для подачи конкурсного предложения требуется твердое обязательство участника конкурса инвестировать капитал в соответствии с требованиями Запроса на подачу конкурсных предложений или условиями поданного финансового плана.

Привлечение заемного капитала также может осуществляться до подачи конкурсного предложения, если этого требует конкурсная процедура. Это требование обычно устанавливается при наличии переговорной процедуры и других интерактивных процессов⁸⁷, а также некоторых процессов, в которых осуществляется предварительный отбор участников конкурса. В открытых конкурсных моделях во всем мире принято требовать «достаточное» подтверждение наличия средств финансирования⁸⁸. Этот аспект более подробно описан в разделе 7.3.

Потенциальный участник конкурса проанализирует варианты и изучит наличие различных источников финансирования при подготовке конкурсного предложения (или на более раннем этапе при проведении предварительной оценки возможностей, до принятия решения об инвестировании значительных ресурсов в рамках предложения). Участник конкурса включит такие варианты и подходы в финансовую структуру для определения базового финансового сценария.

Термин «финансовая стратегия» может вводить в заблуждение, так как он частично совпадает с финансовым структурированием. Для целей настоящего Руководства по ГЧП финансовая стратегия означает решение о том, как и каким способом взаимодействовать с провайдерами финансирования, особенно с кредиторами (например, когда при подаче конкурсного предложения не требуется предоставление полного финансового пакета⁸⁹). Финансовая стратегия включает в себя анализ двух потенциальных вариантов привлечения и структурирования заемного капитала.

- Краткосрочные займы с принятием риска, связанного с рефинансированием займа, как правило, после строительства. Их также называют «промежуточные займы» или «мини-перм» (когда краткосрочный заем привлекается на основе проектного финансирования). Это дает доступ к потенциалу экономии⁹⁰, связанной со снижением уровня риска проектной схемы после завершения строительства и появления более существенных возможностей перехода от рынка долговых обязательств к рынкам капитала (от кредита к облигациям), а также потенциала сокращения издержек в случае снижения учетной ставки процента.
- Изначальный долгосрочный заем для проектного финансирования. Такой подход предлагает меньше гибкости по свопам процентных ставок (самая распространенная схема для минимизации процентных рисков, как правило является требованием кредиторов), но при этом обеспечивает более высокий уровень определенности и меньше рисков. Когда схема проектного финансирования основана на выпуске облигаций на рынках капитала, реализация финансового пакета осуществляется более комплексно. Отказ от посредничества или привлечение средств через рынки капитала – вариант только для стран с активными национальными институциональными инвесторами (пенсионными фондами, страховыми компаниями) или с доступом к

⁸⁷ В разделе 10 «Обзор цикла процесса ГЧП» в этой главе дается введение в различные конкурсные процедуры, а в Приложении А к разделу 3 этот вопрос описан более подробно.

⁸⁸ На рынках с небольшим количеством финансовых учреждений, способных финансировать проект на долгосрочной основе, допускается отсутствие требования составления пакетов финансирования до подачи конкурсного предложения. При таких обстоятельствах правительство может счесть целесообразным предоставить победителю конкурса гибкость в плане возможности привлечения кредиторов после победы в конкурсе. В этот период у него будет доступ ко всем имеющимся кредиторам на рынке.

⁸⁹ В этом случае участник конкурса может заранее выбрать кредиторов (назначив уполномоченного ведущего организатора финансирования или даже получив полные обязательства предоставления долга) или основать свое финансовое предложение на индикативных письмах поддержки, предоставленных различными банками, без договоренностей об эксклюзивности с целью выбора самого конкурентоспособного займа после присуждения договора. Эти аспекты более подробно объяснены в разделе 7.5. В Приложении 1 к разделу 5 дается общий анализ процесса подготовки конкурсного предложения и привлечения средств.

⁹⁰ Выгодой, получаемой в случае рефинансирования, можно частично воспользоваться благодаря механизмам распределения прибыли от рефинансирования. См. издание «Рекомендации: расчет доли государственного органа в прибыли от рефинансирования» (Министерство финансов Великобритании, 2008 г.).

глобальным институциональными инвесторам, которые обычно требуют кредитный рейтинг, установленный рейтинговым агентством⁹¹.

С точки зрения государственного сектора, доступ к финансированию является одним из ключевых элементов успешности ГЧП, а также предварительным условием, которое необходимо соблюдать правительству для развития ГЧП.

Как отмечалось в разделе 5.6 (подпункт «а», финансовые проблемы), ГЧП может оказаться неэффективным в странах без достаточного доступа к финансированию (минимальное необходимое количество кредиторов и возможности долгосрочного кредитования, например, больше чем на 10 лет). При определенных ограниченных обстоятельствах правительство может помочь покрыть потенциальную нехватку финансирования (с точки зрения объема заемного капитала, доступного на соответствующем рынке) посредством предоставления части заемного капитала через национальный банк или иное национальное ведомство (см. следующий раздел). Правительство также может принять на себя все или часть валютных рисков для обеспечения доступа к международному финансированию проектов. В других случаях ключевую роль играет финансовая поддержка многосторонних банков развития.

Но даже при наличии у финансового рынка достаточных возможностей поглощения значительных уровней задолженности все равно будут проекты, отклоняемые рынком кредитования из-за недопустимости профиля рисков (даже если он структурирован надлежащим образом), или единичные проекты значительного размера, превышающего объем финансового рынка. Более подробное объяснение дано в разделах 7.3 и 7.4.

Финансовое структурирование и стратегия – обязанность частного инвестора. Следовательно, правительству не следует ограничивать выбор источников финансирования частного инвестора (например, настаивая на привлечении местных банков) либо инструментов или структур, которые следует применять, за исключением установления максимального значения финансового рычага, или требования кредитной конкуренции (в соответствующих случаях) (см. раздел 7.5).

В Приложении 6А дано более подробно объяснение финансового структурирования и процесса привлечения средств.

7.2.3. Роль многосторонних банков развития⁹²

Многосторонние банки развития, такие как Группа Всемирного банка (как правило, в рамках Международной финансовой корпорации), Межамериканский банк развития (непосредственно или в лице Межамериканской инвестиционной корпорации), Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк⁹³, Африканский

⁹¹ Финансирование посредством проектных облигаций – распространенный вариант для стран с высокоразвитыми рынками капитала, но оно чаще применяется для рефинансирования (с помощью промежуточных займов до выпуска облигаций, т.н. “bridge to bonds”), а не для финансирования строительства. Оно предоставляет доступ к большему объему ресурсов для долгосрочного финансирования, как правило с более продолжительными сроками погашения долга, но представляет собой менее гибкое финансовое решение (так как выборку средств часто нельзя осуществлять поэтапно). Однако в последнее время в высокоразвитых странах и на развитых рынках появляется практика отложенной выборки средств по облигационным займам. В Приложении 6А можно ознакомиться с дополнительной информацией о проектных облигациях, используемых как вариант для привлечения заемного капитала по проекту. Для получения информации о кредитных рейтингах и методиках, применяемых кредитными рейтинговыми агентствами, см. веб-страницы соответствующих кредитных агентств.

⁹² Эти и другие роли многосторонних банков развития описаны в издании «*Инвестиционное финансирование в условиях кризиса: роль многосторонних банков развития*» (Челски (Chelsky) и другие, 2013 г.). Также см. издание «*Прокладывающая путь*» (Всемирный экономический форум, 2010 г.), раздел 2.3, и «*Многосторонние банки: развитие навыков и рынков*», со стр. 41.

⁹³ Европейский инвестиционный банк очевидно представляет собой международный финансовый институт, но некоторые специалисты считают его многосторонним банком развития. Европейский инвестиционный банк включает кредитование проектов в

банк развития и Исламский банк развития, играют значительную роль в сфере ГЧП в странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода. Другие ведомства, деятельность которых больше ведется на региональном уровне, включают в себя Банк развития Латинской Америки в регионе Анд или Центральноамериканский банк экономической интеграции (BCIE) в Центральной Америке, а также другие учреждения.

Многосторонние банки развития финансируют проекты (ГЧП и другие государственные или частные проекты), чаще всего в твердой валюте, на долгосрочной основе. Как правило, они устанавливают более продолжительные сроки по сравнению с коммерческими кредиторами, которые не могут предложить достаточную продолжительность или сумму структуры проектного финансирования. Наличие таких учреждений защищает коммерческих кредиторов с помощью структуры займов A/B благодаря статусу предпочтительного кредитора, которым наделяется большинство многосторонних банков развития. Заем А предоставляется многосторонним банком развития, а заем В – это коммерческий заем, предоставляемый синдицированными коммерческими кредиторами, который косвенно защищен положениями о взаимном неисполнении обязательств (кросс-дефолт). Присутствие многостороннего банка развития может играть ключевую роль для международных коммерческих банков, принимающих на себя проектные риски на развивающемся рынке и соглашающихся предоставить международное финансирование.

Более того, многосторонний банк развития может предоставлять гарантии (по части рисков или частичные гарантии) или определенные гарантии по политическим рискам как коммерческим банкам, так и инвесторам (например, такие гарантии предоставляет Многостороннее инвестиционное гарантийное агентство в рамках Группы Всемирного банка.) Существует множество примеров частичных гарантий.

Интересным примером является участие Межамериканского банка развития в проекте IIRSA в Перу. «Амазонас Норте» IIRSA – это сеть платных дорог на севере Перу длиной 960 км, которая связывает амазонский регион в восточной части страны с тихоокеанским побережьем. Финансирование проекта осуществлялось при помощи проектных облигаций, выданных по 144-А, на сумму 224 миллиона долларов США, на основе Сертификатов подтверждения ежегодной оплаты за работы (CRPAO), выданных правительством, которое также получило частичную гарантию на сумму 60 миллионов долларов США от Межамериканского банка развития. Этот интересный пример показывает, как международные банки развития могут обеспечивать реализацию сложных финансовых решений в странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода.

В последнее время эти учреждения начали создавать собственные инфраструктурные фонды (в 2011 г. МФК учредила инфраструктурный фонд на сумму 1 миллиард долларов США)⁹⁴) или предоставлять средства частным инфраструктурным фондам в качестве ограниченного партнера.

Однако поддержка многосторонних банков развития в контексте ГЧП заключается не только в предоставлении финансирования и включает в себя:

- Поддержку при идентификации и отборе проектов.

странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода в свою стратегию и портфель, но при этом его основная деятельность ведется в ЕС.

⁹⁴ В 2013 году фонд был сформирован с участием 11 инвесторов: МФК и Суверенный фонд благосостояния Сингапура, GIC (Инвестиционная корпорация правительства Сингапура, суверенный фонд Сингапура) в качестве основных инвесторов, а также 9 суверенных и пенсионных фондов-инвесторов из Азии, Ближнего Востока, Европы и Северной Америки. См. статью «Глобальный инфраструктурный фонд МФК завершает привлечение 1,2 миллиарда долларов США» по ссылке: <http://ifcext.ifc.org/ifcext/Pressroom/IFCPressRoom.nsf>

- Поддержку при структурировании ГЧП в качестве консультантов правительства и предоставлении фондирования для найма консультантов и создания более эффективной структуры и проекта ГЧП.
- Консультирование по вопросам политики для усовершенствования политики и рамочных условий ГЧП.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.26: Двусторонняя финансовая поддержка: роль экспортных кредитных агентств

Многосторонние банки развития – не единственные международные участники финансирования международных проектов. В большинстве стран (с развитой и некоторых с развивающейся экономикой) есть экспортные кредитные агентства (ЭКА). Они представляют собой финансовые (или страховые) учреждения, которые оказывают финансовую поддержку проектам, разработанным их национальными компаниями за границей.

Такая поддержка чаще всего встречается в экспортных договорах с предоставлением финансирования иностранному покупателю, государственному или частному. Однако ЭКА также играют роль в структурах проектного финансирования, включая проекты ГЧП.

Их роль очевидно связана с присутствием участника конкурса из страны ЭКА и может осуществляться в форме финансирования проекта, но чаще всего заключается в предоставлении гарантий (кредиторам проекта, а также инвесторам собственного капитала в некоторых случаях). ЭКА некоторых стран предоставляют обе формы поддержки, в то время как другие дают только гарантии или страхование от кредитных рисков (включая политические риски). Яркие примеры включают в себя Экспортно-импортный банк (EXIM) и Корпорацию зарубежных частных инвестиций (OPIC) (США), CESCE (Испания), Hermes (Германия), SACE (Италия), Японский банк международного сотрудничества (JBIC) (Япония) и Экспортно-импортный банк Кореи (KEXIM) (Республика Корея).

Такая поддержка предоставляется на условиях, установленных Правилами ОЭСР, которые направлены на регулирование условий и избежание финансовой демпинговой конкуренции среди стран посредством контроля потенциального субсидирования финансирования.

7.2.4. Особенности исламского финансирования

В исламских странах финансирование отличается рядом особенностей, связанных с религией. Банки и кредиторы в целом должны вести свою деятельность в соответствии с шариатом (исламское право). Шариат влияет на разрешенные виды инвестиций, а также на способ осуществления финансовых операций. Например, процентные платежи запрещены, но может устанавливаться законная прибыль банка, основанная на том, что банк участвует в прибылях и убытках кредитуемого предприятия.

В Приложении В к этой главе предоставлена дополнительная информация по этому вопросу.

7.3. Софинансирование как комбинация государственного традиционного финансирования/закупок и частного финансирования

Правительство также может стремиться к финансовой поддержке проекта при условии, что это экономически жизнеспособный проект на основе платежей потребителя, но прогнозируемый доход от потребления недостаточен для обеспечения коммерческой жизнеспособности проекта. Еще одна причина – необходимость поддерживать цены на услуги, предоставляемые с помощью активов, на уровне, социально/политически приемлемом для населения. Это называется «покрытие недостающих источников финансирования». Более подробное объяснение дано в разделе 2.2.

Однако правительство все равно может принять решение о необходимости финансовой поддержки проекта ГЧП по нескольким причинам, независимо от структуры доходов и типа ГЧП (на основе платежей потребителя или с оплатой госсектора).

- Структурная или временная недостаточность доступа к частному кредитованию.
- Слишком большой объем или слишком высокие риски проекта и угрозы для коммерческой осуществимости и кредитной привлекательности.
- Поставленная цель уменьшения WACC проекта и увеличения ценовой доступности схемы.

При наличии сомнений касательно доступности частного финансирования, даже при финансовой поддержке, следует тщательно проанализировать целесообразность реализации ГЧП (в том числе из-за существования риска недостаточной конкуренции в конкурсной процедуре). Но в любом случае прямое или косвенное финансовое участие или поддержка (включая подходы к снижению рисков, описанные в следующем разделе) нуждается в тщательной оценке, чтобы не потерять преимущества соотношения цены и качества, которые дает метод ГЧП.

В этом подразделе вводится концепция софинансирования в качестве распространенного варианта ГЧП (очень распространенного в мега-проектах). Именно в этом случается совмещается государственное финансирование (строго говоря) и частное финансирование. В следующем разделе дается объяснение других финансовых средств участия в финансировании, а также других подходов к увеличению коммерческой осуществимости и кредитной привлекательности.

На некоторых местных рынках, на которых реализуется инфраструктурный проект, может не хватать долгосрочного финансирования. Нехватка может быть вызвана общей недостаточностью предложения местного финансового рынка или представлять собой временное обстоятельство ввиду краткосрочных рыночных условий. В результате нехватки у правительства может возникнуть необходимость поддержки финансирования, имеющегося на рынке, особенно когда речь идет о более крупных проектах и в контексте амбициозных программ ГЧП⁹⁵.

Правительство может принять решение о дополнении финансирования, необходимого для реализации проекта, тем самым освободив частного партнера от части необходимых капиталовложений. В таком случае правительство предоставляет государственное финансирование по части первоначальных инвестиционных нужд проекта, создавая гибридную схему (ГЧП с софинансированием). В идеале, эти схемы сохраняют все стандартные черты нормального ГЧП, а отличие заключается в существовании определенного уровня компенсации во время строительства, при котором в дальнейшем выплачивается определенная часть стоимости работ.

Софинансирование в чистом виде представлено грантовым финансированием, т.е. платежами во время строительства, которые частично компенсируют стоимость работ (ежемесячно или ежеквартально по мере выполнения работ или по завершении определенных этапов в течение или в конце периода строительства).

⁹⁵ У местного финансового рынка может быть достаточная емкость для финансирования крупного проекта или ряда более мелких проектов, но когда программа ГЧП разрабатывается и направлена на большое количество проектов в течение короткого периода времени, могут возникать проблемы, связанные с доступностью финансирования. Такие сценарии следует надлежащим образом учитывать и планировать заранее соответствующие меры.

Еще одним вариантом является накопление грантовых платежей по завершении определенных этапов в течение или в конце периода строительства, с отсрочкой выплаты. Затем правительство осуществляет выплаты на этапе эксплуатации в рамках ГЧП. Сумма к оплате не уменьшается в зависимости от операционной эффективности проекта. Такие выплаты обычно осуществляются на безусловной и безотзывной основе (например, Сертификаты подтверждения ежегодной оплаты за работы (CRPAO) в Перу или Pagos Diferidos (PDIFs)⁹⁶ в Испании применительно к ГЧП в сфере строительства высокоскоростной железной дороги в Испании). Такой подход также можно рассматривать как методику по устранению рисков, как объяснено в разделе 7.4.1.

Последний вариант представляет собой решение, при котором государственный сектор намеревается осуществить софинансирование части проекта, но не обладает достаточной ликвидностью. СПК привлечет средства, связанные с грантом, но будет гораздо проще договориться о кредитовании для «предварительного финансирования» государственных средств с отсроченным предоставлением.

В любом случае, суммы грантов обычно устанавливаются при подписании договора ГЧП. Они начисляются как процент от выполненного объема работ (или при условии завершения определенных этапов) и фактически выплачиваются в ходе строительства или с отсрочкой.

Аспекты, связанные с соотношением цены и качества

Сумма софинансирования в рамках ГЧП не должна отрицательно сказываться на VfM, ухудшая согласованность интересов, связанную со схемой отсроченной компенсации в зависимости от операционной эффективности ГЧП. Слишком большое государственное финансирование сократит риски и стимулы частного партнера, связанные с надлежащей эксплуатацией проектного актива, и может превратиться в обычные закупки с точки зрения распределения рисков и стимулов.

Софинансирование может повлиять на бухгалтерский учет по проекту. Оно даже может привести к тому, что частное финансирование будет учитываться как государственный долг (в разделе 4.12 дается более подробная информация о проблемах национального бухгалтерского учета).

Решение о софинансировании и сумма такого софинансирования – вопрос структурирования (финансового структурирования), который более подробно раскрыт в разделе 5.5.2.

7.4. Другие формы государственного участия в финансовой схеме или вмешательство в коммерческую осуществимость⁹⁷

Грантовое финансирование (или чистое софинансирование) – не единственный способ увеличения ценовой доступности и/или коммерческой осуществимости и кредитной привлекательности по проектам ГЧП. Существуют другие инструменты (возобновляемые, такие как государственные займы или «сокредитование») и методы (включая снижение рисков или

⁹⁶ PDIFs (Pagos Diferidos) представляют собой безотзывное и безусловное платежное обязательство, которое начисляется по ходу строительства и подтверждается документально. Объяснение этой и другой схем дано дальше в разделе 4.5.

⁹⁷ Интересным источником с информацией о том, как вмешательство может помочь ГЧП во времена экономического или финансового кризиса, является издание «*Финансовый кризис и рынок ГЧП: восстановительные меры*» (ЕПЕС, 2009 г.), а также документ *Отдел финансирования инфраструктуры Министерства финансов Великобритании: «Поддержка финансирования ГЧП на фоне глобального кризиса ликвидности»* (Фаркухарсон и Энсинас;

http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP_Solutions_01.pdf).

улучшение кредитного качества⁹⁸). Первые помогают покрыть нехватку финансирования, а последние могут увеличивать доступность рыночного финансирования.

Все эти формы финансовой поддержки используются как в развитых, так и в развивающихся странах. Они играют существенную роль в странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода ввиду недостаточности или ограниченности долгосрочного финансирования.

В следующих разделах дано описание возобновляемой государственной финансовой поддержки и методик снижения рисков соответственно.

В текстовой вставке 1.27 описано решение проблемы долгосрочного финансирования в Латинской Америке, а также введены определенные инструменты и методики, недавно примененные в регионе.

⁹⁸ Различие между снижением рисков и улучшением кредитного качества весьма тонкое, так как снижение рисков благоприятно скажется на кредитном рейтинге и увеличит кредитную привлекательность. Авторы настоящего Руководства по ГЧП определяют улучшение кредитного качества как «инструменты, создаваемые и используемые в первую очередь для обеспечения более высокого уровня защиты кредиторов, тем самым содействующие увеличению кредитного рейтинга задолженности». В общем, методики снижения рисков включены в договор и являются частью платежного механизма или структуры рисков, в то время как для улучшения кредитного качества используются внешние инструменты, которые не входят в договор (или, при условии их упоминания, обычно являются обязательством перед кредиторами, а не перед частным партнером).

7.4.1. Другие способы (возобновляемые) заполнения финансового дефицита на рынке или увеличения ценовой доступности

В дополнение к грантам существуют более сложные способы вложения средств, поддержки жизнеспособности или увеличения ценовой доступности. В отличие от грантового финансирования/субсидий они не могут считаться государственным финансированием (в смысле традиционного государственного финансирования, влияющего на инвестиционный бюджет государственного сектора), но это не означает, что правительство выступает в роли рыночного кредитора или инвестора.

Будучи альтернативой грантов, такие схемы представляют собой возобновляемые формы поддержки, т.е. финансирование необходимо возвращать. Иногда финансирование предоставляется на рыночных условиях по рыночной цене, а иногда – на благоприятных, «льготных» или «концессионных» условиях. Второй вариант обычно предлагается при наличии сложностей, связанных с ценовой доступностью, а фондирование на рыночных условиях – распространенное решение для увеличения ликвидности (например, в результате финансового кризиса, например, всемирного финансового кризиса 2008-2010 гг.) или рыночного спроса.

В разделе 5.5 дается более подробное объяснение указанных методик финансового структурирования, многие из которых можно кратко изложить следующим образом.

- **Государственные долгосрочные займы (льготные или не льготные):** от государственного/национального финансового ведомства, например, банка развития BNDES в Бразилии, отдела финансирования инфраструктуры Министерства финансов Великобритании (TIFU), банка развития Vanobras в Мексике (как правило, в дополнение к частному кредитованию на рыночных условиях); других учреждений или даже специализированного бюджетного фонда (Закон о финансировании транспортной инфраструктуры и инновациях (США): всегда в дополнение к частному кредитованию и на условиях субординации гарантий и срока). Более подробная информация дана в главе 5.
- **Государственный субординированный долг:** как правило, на льготных условиях (например, сопутствующие займы в Испании по коммерчески не реализуемым проектам платных дорог). Более подробная информация дана в главе 5.
- **Собственный капитал:** инвестирование через специализированные государственные инфраструктурные фонды или стратегические фонды, такие как Fonadin в Мексике, как правило, на рыночных условиях и под управлением независимой управляющей компанией.
- **Специальные государственные вложения собственного капитала в проект:** могут быть предложены в запросе на подачу конкурсных предложений. Далее описаны потенциальные подводные камни такого подхода. В разделе 5.5.5 дана дополнительная и более подробная информация.

Когда цель заключается в увеличении ценовой доступности, как при предоставлении грантов, правительству следует проявлять осторожность, чтобы не ухудшить соотношение цены и качества, так как софинансирование может отрицательно сказаться на эффективности передачи рисков.

Правительство как долевого партнер

В главе 2 объясняются структуры ГЧП, в которых сторона государства и частная компания-участник проекта владеют долями акционерного капитала. В таких случаях публичный партнер обычно владеет большинством или значительной частью акций и либо активно участвует в управлении проектной компанией, либо оставляет за собой определенные права контроля за принятием стратегически важных решений.

У таких структур могут быть разные названия, включая совместные предприятия, компании со смешанным капиталом или институционализированное ГЧП.

Однако публичный партнер также может владеть долями акционерного капитала компании ГЧП, выполняя функцию финансового инвестора, для поддержки коммерческой осуществимости проекта ГЧП (путем уменьшения суммы собственного капитала, который должен инвестировать частный инвестор собственного капитала) или для снижения чистых издержек (и улучшения ценовой доступности) посредством получения доступа к части потоков денежных средств в рамках собственного капитала. Данное Руководство по ГЧП не рассматривает такие случаи как совместные предприятия или институциональное ГЧП. Они считаются финансовым вариантом традиционного ГЧП.

В некоторых случаях правительство может выполнять функцию соинвестора с целью получения большего контроля за проектом благодаря прямому доступу к вопросам повседневного управления проектной компанией и полному доступу к проектной информации. Это делается с целью передачи всего объема рисков и обязанностей частному партнеру. Следует относиться к такой мотивации с предельной осторожностью, так как она может отпугнуть потенциальных инвесторов, которых беспокоит политическое вмешательство. Также существует риск ненадлежащего вмешательства правительства в обязанности и возможности частного сектора по управлению проектом и ограничения способности проекта приносить прибыль⁹⁹.

Если вложение в собственный капитал дает правительству право быть представленным в правлении СПК, это может стать источником конфликтов. Следовательно, желательно, чтобы инвестицией управлял специализированный орган или подразделение, а не сам государственный орган, осуществляющий закупки¹⁰⁰.

Правительствам следует признавать, что вложение в акционерный капитал означает, что они принимают на себя больше рисков по сравнению с инвестированием аналогичной суммы в качестве заемного капитала.

В разделе 5.4.5 более подробно объяснены возможные последствия и характеристики структуры ГЧП с долевым участием правительства.

7.4.2. Подходы к снижению рисков, улучшение кредитного качества и другие методики минимизации рисков

Правительство должно уделять внимание коммерческой осуществимости с самого начала проекта (с момента подготовки и структурирования), включая кредитную привлекательность. Нецелесообразный проект не станет целесообразным просто благодаря привлечению

⁹⁹ Наличие государственного органа, осуществляющего закупки, или правительства в качестве акционера проектной компании может давать преимущества для управления проектом (так как оно дает обеим сторонам возможность заранее урегулировать все споры или противоречия в сфере управления компанией ГЧП). Однако при намерении сохранить больший контроль за деятельностью частного партнера, но при этом пользоваться опытом и возможностями частного сектора, или при наличии других стратегических причин (например, чтобы помочь публичному партнеру получить опыт управления соответствующей услугой в будущем), следует с самого начала четко указывать права контроля в запросе на подачу конкурсных предложений. Такие права не должны существенно отличаться от обычных прав вмешательства (step-in). Следует четко защищать права частного партнера, чтобы избежать ненадлежащего вмешательства в его деятельность, включая заключение зеркальных договоров субподряда для передачи существенных прав и обязанностей, которыми должен управлять частный партнер.

¹⁰⁰ Дополнительная информация по этому вопросу представлена в издании «Новый подход к государственно-частному партнерству: консультация по теме условий участия государственного сектора в акционерном капитале по проектам PF2» (МФ Великобритании, 2012 г.).

государственного финансирования. Структура и распределение рисков должны быть приемлемыми для частного сектора (инвесторов и кредиторов).

Однако могут быть определенные ситуации, в которых частный сектор не может принять значительный объем рисков (или рисков со значительными потенциальными последствиями), но правительство все равно считает ГЧП ценным вариантом. Также встречаются проекты, конкурсные процедуры по которым проводятся в контексте сложной ситуации на финансовом рынке, например, при кризисе в банковской сфере, или когда правительство хочет стимулировать развитие рынка (например, рынки капитала в странах с развивающейся экономикой). При таких обстоятельствах правительство может разработать схему с пониженным уровнем риска для содействия привлечению заемного капитала.

Далее приведены примеры подходов к снижению рисков.

- Прямые гарантии для кредиторов (безусловные и безотзывные), предоставляемые национальными банками развития (например, Banobras в Мексике) или непосредственно министерством финансов (например, в Великобритании во время строительства, с предположением, что риски, связанные со строительством по проекту, могут материализоваться).
- Гарантированная часть сервисных платежей (т.е. ограничение вычетов из оплаты из-за недостижения установленных показателей, например, предельным значением на уровне 20%).
- Фиксированные отсроченные платежи, безусловные и безотзывные (например, как в случае ГЧП по высокоскоростной железной дороге во Франции и Испании или Сертификатов подтверждения ежегодной оплаты за работы в Перу (CRPAO)), описанные в предыдущем разделе, могут рассматриваться либо как софинансирование посредством отсроченного грантового финансирования, либо как методика снижения рисков.
- «Гарантийные фонды», выступающие в роли источников обеспечения государственных платежных обязательств по договору ГЧП.
- Счета условного депонирования (эскроу) и структуры доверительного управления (например, платежи государственного органа водоснабжения за эксплуатацию водоочистительной установки, основанные на части тарифов, выплачиваемых конечными потребителями, которая резервируется и переводится на специальные счета, которыми управляет доверительный собственник (trustee)).
- Условные или договорные гарантии, направленные на защиту проектной компании (например, гарантии минимального дорожного движения в дорожных проектах на основе платежей потребителя) или кредиторов (например, предоставление гарантий по всей или определенной части непогашенной задолженности в случае досрочного расторжения, включая расторжение в результате неисполнения обязательств частным партнером). Иногда они именуется «подкрепление долговых обязательств» (Всемирный банк, Фаркухарсон, Торрес де Мэстл и Йескомб совместно с Энсинас, 2011 г).

Возникает необходимость специальных гарантий или механизмов при недостаточности местного финансирования и необходимости минимизации валютного риска с целью дать проектам доступ к международному финансированию. Этого можно добиться при помощи договорных гарантий (например, в схемах на основе платежей потребителя, которые разрешают пересмотр тарифа с учетом изменения курса валют или считаются компенсационными обстоятельствами с правом получения прямой компенсации за все или часть убытков, понесенных в результате девальвации, которая превысила установленный порог обменного курса). В качестве альтернативы можно использовать прямые гарантии правительства, которые

даются кредиторам, или даже предоставлять твердую валюту для платежей в ГЧП с оплатой госсектора. Более подробное объяснение дано в главе 5 (в разделе 4.6 даны дополнительные примеры такого механизма).

Более того, письма, адресованные напрямую кредиторам, могут считаться видом мягкой гарантии, направленной на предоставление дополнительных и «прямых» заверений. Например, кредиторы могут попросить, чтобы государственный орган, осуществляющий закупки, подтвердил, что другие участники не оспаривали решение о присуждении договора.

Улучшение кредитного качества

Существуют определенные инструменты для предоставления государственного финансирования (на возобновляемой основе), которые не всегда предлагают мягкие условия и которые могут прямо уменьшать среднюю стоимость капитала по проекту. Вместо этого или в дополнение, такие инструменты, создаваемые и используемые в первую очередь для обеспечения более высокого уровня защиты кредиторов, тем самым содействующие увеличению кредитного рейтинга задолженности. Это применимо в случае займов по Закону о финансировании транспортной инфраструктуры и инновациях (TIFIA) в США (в главе 5 приведен пример/аналитическое исследование проекта по TIFIA) или более нового механизма Улучшения кредитного качества проектных облигаций, структурированного комиссией ЕС и управляемого Европейским инвестиционным банком для улучшения кредитного качества, особенно по проектам, которые финансируются через рынки капитала с помощью проектных облигаций.

При помощи механизма Улучшения кредитного качества проектных облигаций Европейский инвестиционный банк предоставляет субординированный заем или гарантию, которая покрывает первые убытки по проекту (как правило, до 20% стоимости капитала). Следовательно, рейтинг проекта увеличивается, что дает доступ к рынкам капитала на более выгодных условиях, а иногда только эти меры и открывают доступ к рынкам.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.27: Последние тенденции финансовой поддержки ГЧП с частным финансированием в Латинской Америке

- Институциональные инвесторы в регионе (особенно пенсионные фонды) могли бы предоставлять финансовую поддержку ГЧП в большем объеме по сравнению с текущим финансированием, если будет устранен или минимизирован ряд ограничений. Они включают в себя необходимость более тщательного процесса подготовки самих проектов ГЧП и специализированное взаимодействие с многосторонними банками развития для содействия участию пенсионных фондов. Тем не менее, подходы к сокращению рисков, реализованные в некоторых странах, сыграли свою роль в привлечении институциональных инвесторов.
- В некоторых странах возникли «гарантийные фонды» (например, в Бразилии), но их ценность пока не ясна по сравнению с другими методиками минимизации рисков, и они пока не получили широкого распространения. Примером является гарантийный фонд FGP (Fondo Garantidor de PPP), созданный в 2005 году в сумме 3 миллиарда долларов США. Фондом управляет Банк Бразилии в качестве доверительного собственника.
- Несмотря на усилия некоторых стран, использование финансовых гарантий пока остается ограниченным. Например, в 2008 году Мексика ввела линии финансовых гарантий, которые выполняли роль страхового покрытия для кредитов (они представляли собой частичные гарантии и платежные гарантии для поддержки уровня кредитного риска в ГЧП, инициированные штатами и органами местного самоуправления).
- Договорные гарантии широко и эффективно используются в Чили, Колумбии и Перу (следует отметить чилийскую схему гарантии минимального дохода в проектах ГЧП по платным дорогам со сбором средств с пользователей).
- В 2008 году Мексика учредила Стратегический инвестиционный фонд под названием «FONADIN» на основе бывшего Инфраструктурного инвестиционного фонда (FINFRA) и Дорожный траст в области ГЧП (FARAC) (последний представляет собой исключительно бюджетный фонд, предназначенный для выдачи невозобновляемых кредитов). FONAFIN может выдавать невозобновляемые кредиты по согласованию с правительством и владеть собственным/акционерным капиталом (долями собственного/акционерного капитала и младшим долгом), а также предоставлять гарантии¹⁰¹.
- Кроме того были успешно реализованы более сложные подходы к устранению рисков, включая Сертификаты подтверждения ежегодной оплаты за работы (CRPAO) в Перу и Сертификаты капитала для целей развития в Мексике, хотя последние были введены в ответ на планируемые регуляторные изменения, направленные на стимулирование институциональных инвестиционных проектов, а не как инструмент для снижения рисков¹⁰².

Источник: Содержание данной текстовой вставки – краткое изложение документа «Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina» («Передовые практики финансирования ГЧП в Латинской Америке») в свободной форме (Институт Всемирного банка, 2011 г.).

7.5. Другие аспекты, касающиеся финансовой структуры проектной компании, которые влияют на проектный договор ГЧП

В дополнение к базовым проблемам кредитной привлекательности у правительства есть другие поводы для беспокойства о пакете частного финансирования, который будет влиять на структуру проектного договора. Эти соображения имеют свое влияние на документы,

¹⁰¹ http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes_somos

¹⁰² Указанные организационно-правовые формы предназначены для направления средств от институциональных инвесторов через трастовые структуры, ценные бумаги которых соответствуют критериям листинга на фондовой бирже. http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210_610.pdf См. документ «Делойт» для получения более подробной информации (на испанском): http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210_610.pdf

регулирующие конкурсную процедуру (запрос на подачу конкурсных предложений), а также и в большей мере при составлении договора.

Некоторые такие аспекты более тонко связаны с кредитной привлекательностью не только необходимостью надлежащей структуры рисков, допустимой для кредиторов, и необходимостью достаточной доходности для обслуживания долга. Необходимо признать, что кредиторы потребуют предоставить им определенные права, чтобы у них была возможность влиять на управление частным партнером, особенно при недостаточной операционной эффективности или возникновении риска неисполнения обязательств («права кредиторов»).

Правительству также нужно учитывать необходимость равновесия между конкурирующими целями стимулирования доступа к более эффективному финансированию с одной стороны и привлечения финансово надежного или устойчивого частного партнера, который предоставляет действительные подтверждения своего доступа с необходимым объемом финансирования, с другой стороны. См. «ограничение финансового рычага и требование минимального собственного капитала» и «передача акций и изменение структуры контроля» далее. Еще один аспект – необходимость учитывать потенциал ненадлежащего разового обогащения частного партнера в результате реструктуризации финансирования (см. «доход от рефинансирования» далее).

Также сложно одновременно управлять задачами обеспечения конкуренции и рисками, связанными с финансовым закрытием. С учетом этого существует необходимость тщательно взвешивать решения в части процедуры и времени финансового закрытия частным партнером. В некоторых юрисдикциях правительство разрешает проводить переговоры по финансированию после присуждения договора или даже после подписания договора, а другие юрисдикции требуют полностью обеспечить финансирование на момент подачи конкурсного предложения (см. «сроки финансового закрытия» далее). Некоторые наиболее развитые рынки с существенным опытом ГЧП недавно ввели практику «конкурентной борьбы за заемное финансирование победителя конкурса». За такими конкурсами осуществляется тщательное наблюдение.

Права кредиторов

В надлежащим образом структурированном ГЧП права кредиторов являются одним из важнейших соображений в дополнение к необходимости надлежащей структуры рисков, приемлемой для кредиторов (и инвесторов). Основной гарантией (а по завершении строительства – единственной гарантией) для кредиторов являются экономические права, включенные в проектный договор, т.е. экономическая ценность данного предприятия и осуществляемой им коммерческой деятельности.

Законодательная база и договор должны предусматривать возможность частного партнера передавать (уступать) экономические права (доход, акции, компенсацию) в залог кредиторам в рамках гарантийного пакета по кредитным соглашениям.

Также рекомендуется давать кредиторам право вмешательства (step-in), т.е. право брать на себя контроль за проектным договором, если спонсор/инвестор в значительной мере не исполняет свои обязательства, а финансовая устойчивость проектной компании оказывается под угрозой, но до возникновения у правительства необходимости исполнения своего права на расторжение договора.

В некоторых юрисдикциях кредиторам разрешается только предлагать план корректирующих действий до того, как государственный орган прекратит реализацию проекта. Такое право включает в себя возможность предлагать нового подрядчика для эксплуатации актива вместо первоначального частного партнера. Однако это возможно (во многих случаях) только в рамках публичного процесса по выбору нового партнера и замене уходящего инвестора.

Ограничение финансового рычага и установление минимальных обязательств по собственному капиталу

Как мы уже показали, увеличение удельного веса заемного капитала обеспечивает эффективность финансовой структуры (посредством уменьшения средневзвешенной стоимости капитала, WACC). Следовательно, это приводит к увеличению ценовой доступности или уменьшению общей суммы платежей со стороны государственного органа (в ГЧП с оплатой госсектора) или увеличению чистой приведенной стоимости потоков денежных средств по линии собственного капитала (в ГЧП на основе платежей потребителя). Однако чрезмерное применение финансового рычага может поставить под угрозу устойчивость и цельность проекта ГЧП, увеличив тем самым риск неплатежеспособности СПК¹⁰³.

Сторона государства извлекает преимущества из того, что спонсор/инициатор несет значительные риски, так как он непосредственно пострадает в финансовом плане в случае провала проекта или проблем с его операционной эффективностью. Правительства часто ограничивают уровень заемного капитала в договоре и устанавливают минимальные обязательства по собственному капиталу участника конкурса/спонсора для обеспечения достаточного размера собственного капитала, подверженного риску. Например, в Испании принято требовать от спонсора минимальный собственный капитал не менее 15-20% с возможностью уменьшения суммы и процентного соотношения через два или три года после завершения строительства и ввода проекта в эксплуатацию.

В некоторых юрисдикциях устанавливается определенный минимальный уровень собственного капитала, который должен вложить инвестор-подрядчик или любой ключевой партнер. Именно он обеспечивает функциональные возможности или опыт для реализации проекта, благодаря которым консорциум прошел квалификационный (или предварительный) отбор.

Передача акций и изменение структуры контроля

Еще одним важным соображением для правительства также будет законное право собственников компании ГЧП (первоначального победителя конкурса) продать свои доли в собственном капитале и прекратить участие в проекте. Существует объективное противоречие между целью коммерческой осуществимости (чем проще продать акции, тем более ликвидной и привлекательной считается инвестиция) и задачей предотвращения оппортунистического поведения (например, участие в конкурсе и победа, а затем продажа своего права на реализацию проекта). Необходимость регулирования уступки акций также связана с прозрачностью и справедливостью процесса закупок, так как предложенное владение компанией ГЧП вероятно учитывалось при оценке конкурсных предложений.

Распространенной практикой является запрет передачи акций без предварительного разрешения государственного органа, когда такая передача приводит к изменению структуры

¹⁰³ См. «Пример ГЧП с чрезмерным финансовым рычагом: Victoria Trams» в *Справочном руководстве по ГЧП, Ред. 2.0* (Всемирный банк, 2014 г.), стр. 55.

контроля (т.е. проектную компанию больше не контролирует сторона, выбранная в конкурсной процедуре). Многие договоры прямо запрещают такие изменения на этапе строительства (кроме исключительных обстоятельств, например, неплатежеспособности акционеров), но разрешают передачу (при условии уведомления правительства), которая не приводит к изменению структуры контроля и существенно не влияет на кредитоспособность и функциональные возможности проектной компании¹⁰⁴.

Разрешение на такое изменение, при его необходимости, дается в соответствии с условиями договора. В таких условиях могут устанавливаться основания, на которых разумно действующий государственный орган может отказать в предоставлении такого разрешения. В некоторых случаях частный партнер обязан доказать государственному органу, что изменение структуры контроля не окажет отрицательного воздействия на кредитоспособность и технические возможности компании. В некоторых юрисдикциях достаточно соответствия нового держателя контрольного пакета акций критериям «прошел/не прошел», установленным в первоначальном запросе на подачу квалификационных документов.

Государственным органам следует учитывать необходимость гибкости в следующих аспектах:

- Изменения структуры собственности компании для обеспечения ликвидности для первоначальных инвесторов.
- Упрощение условий передачи акций без предварительного разрешения, за исключением случаев изменения структуры контроля (по меньшей мере до завершения строительства).

В этом случае следует четко устанавливать условия, которые следует соблюдать для получения разрешения.

Доход от рефинансирования

В некоторых юрисдикциях договоры предусматривают распределение определенного дохода от рефинансирования. Это может произойти при изменении условий погашения задолженности (как правило, через несколько лет эксплуатации) или при замене существующей группы банков и текущего кредитного соглашения новым соглашением на более выгодных условиях.

Как правило, частный партнер должен разделить с публичным партнером долю увеличения внутренней нормы доходности собственного капитала в результате рефинансирования¹⁰⁵. См. главу 8 для получения более подробной информации о распределении дохода от рефинансирования.

¹⁰⁴ В договоре следует четко устанавливать условия изменения структуры контроля. В разных юрисдикциях используются разные подходы. В дополнение к фактическому контролю за компанией некоторые нормативные акты в сфере ГЧП устанавливают порог на изменение структуры контроля не выше 51% акций. Например, в договоре может быть указано, что изменение права собственности на 20% акций считается изменением структуры контроля.

¹⁰⁵ С дополнительной информацией о рефинансировании можно ознакомиться в издании «Стандартизация договоров PF2» (МФ Великобритании, 2012 г.).

Обязательное предоставление финансового пакета авансом или разрешение переговоров после присуждения договора. Риск финансового закрытия

При условии, что у местного финансового рынка в целом есть достаточные возможности для финансирования проекта (с точки зрения объема и продолжительности срока), правительство принимает решение о необходимости включения требования о наличии финансирования при подаче конкурсных предложений.

Государственный орган, осуществляющий закупки, обоснованно беспокоится о способности проекта и спонсора привлечь необходимое финансирование в форме заемного капитала, особенно когда речь идет о проекте с высоким профилем рисков. Однако требование организации финансового пакета при подаче конкурсных предложений или до подписания договора может отрицательно сказаться на конкуренции при недостаточной емкости финансового рынка для полного финансирования каждого конкурсного предложения.

По мнению Европейского экспертного центра по ГЧП (ЕПЕС)¹⁰⁶, «в сложной ситуации на финансовом рынке (например, при недостаточной ликвидности) могут возникнуть трудности с полностью подтвержденными финансовыми пакетами на момент подачи конкурсных предложений. Это может привести к тому, что соглашения о финансировании не будут заключены сразу после подписания договора ГЧП». Кроме того, «в прошлом финансирование ГЧП по крупным сделкам обычно предоставлялось посредством синдикации, при которой небольшое количество банков гарантировало финансирование проектов (осуществляло «андеррайтинг» финансирования) и «перепродавало» его синдикату банков после финансового закрытия. Теперь же большинство проектов ГЧП финансируется через «клубные сделки»: каждый банк предполагает, что он сохранит свою долю в заемном капитале по проекту до наступления срока погашения. В некоторых случаях такие клубные договоренности заключаются только после выбора победителя конкурса (так называемое «наполнение портфеля (book-building) после выбора победителя конкурса»). При этом вся кредитная группа состоит из кредиторов, которые могли поддержать проигравших участников конкурса».

Помимо этого, при необходимости предоставления финансового пакета авансом подача конкурсного предложения занимает больше времени. Требуется надлежащее структурирование, а также время для надлежащей экспертизы, которую проводят банки до крайнего срока подачи конкурсных предложений. Следовательно, такой подход чаще применяется, когда закупки основаны на предварительном квалификационном отборе (который сам по себе сужает рамки потенциальной проблемы нехватки кредиторов).

Не существует единого подхода к решению этого вопроса, так как все зависит от финансового рынка страны, а также применяемого способа закупок. В целом и общем, существует два типа.

- Рынки с широким применением конкурентных переговоров (раздел 5.8.3) и других интерактивных или переговорных процессов, на которых финансовый пакет обычно (но не всегда) организовывается заранее.
- Рынки, на которых более распространен или используется только одноэтапный подход (открытый конкурс без предварительного отбора). В данном случае финансовые договоренности можно откладывать до финансового закрытия или подписания договора.

Обычная практика: На рынке с признаками нехватки кредиторов или возможностей банковского кредитования для поддержки разумного количества участников конкурса

¹⁰⁶ Рекомендации методических материалов (ЕПЕС, 2012) г., «Заключение финансовых договоренностей». <http://www.eib.org/epes/g2g/iii-procurement/32/322/index.htm>

(например, три участника конкурса), при проведении правительством открытых конкурсов (без предварительного отбора) от участников конкурса, как правило, не требуется предоставление подтверждения доступа к финансированию при подаче конкурсных предложений. Однако в запросе на подачу конкурсных предложений следует требовать разумное подтверждение доступности фондирования (т.е. подтверждающие письма от банков).

В противовес «конкурентной борьбе за финансирование победителя конкурса» (объяснение которого дается далее), в случае традиционного процесса финансового закрытия участник конкурса принимает фактически финансовые условия, установленные при финансовом закрытии, (и, следовательно, условия, принятые при подаче конкурсного предложения) на свой страх и риск. Однако считается хорошей практикой освобождать частного партнера от соответствующих обязательств в случае неблагоприятных и неожиданных изменений на финансовом рынке (включая возможность отзыва предложения или отказа от договора). Более того, все чаще считается правильным и становится стандартным подход, при котором риск непостоянства/волатильности ценовых условий финансирования (не связанных с кредитоспособностью проекта ГЧП, предложенного победителем конкурса) несет государственный орган. В некоторых случаях такой риск распределяется между сторонами. Это относится к изменениям «базовой процентной ставки» в период с подачи конкурсного предложения до финансового закрытия (см. Приложение 5А и раздел 3.1)¹⁰⁷.

Конкурентная борьба за заемное финансирование победителя конкурса¹⁰⁸

В противовес описанной ситуации (т.е. когда доступность финансирования – не проблема, а финансовый рынок отличается высоким уровнем конкуренции, и ГЧП – актив, широко известный среди кредиторов), правительство может стремиться к дополнительному уровню контроля и принятию части (или всех) рисков и выгод, связанных с финансовыми условиями, которые можно получить при финансовом закрытии.

При таких обстоятельствах и особенно в случае крупных проектов ГЧП¹⁰⁹, государственный орган может стремиться к обеспечению конкурентных условий финансирования и потребовать от победителя конкурса провести конкурс на заемное финансирование (конкурс среди потенциальных кредиторов для получения максимально приемлемых условий финансирования). Государственный орган сохранит большинство или все выгоды (и примет на себя связанные риски).

Однако, как отмечено в руководстве ЕРЕС, конкурс на заемное финансирование может оказаться неподходящим для проектов или рынков, в которых ожидается, что финансовые инновации сыграют значительную роль в конкурентном положении участников конкурса. Более того, такой подход также не соответствует условиям ограниченной финансовой ликвидности.

¹⁰⁷ В издании «Указание по применению: риски, связанные с процентной ставкой и инфляцией, в договорах PFI» (Министерство финансов Великобритании и Infrastructure UK, 2013 г.) даются объяснения по этому вопросу и рекомендации по нейтрализации изменений процентной ставки до финансового закрытия (раздел 2.3).

¹⁰⁸ С описанием этого подхода в Великобритании можно ознакомиться в издании Министерства финансов Великобритании «Конкурентная борьба за заемное финансирование победителя конкурса: проект основных рекомендаций», август 2016.

¹⁰⁹ В случае небольшого проекта расходы на проведение конкурса, включая привлечение специализированных консультантов для контроля за процессом и дополнительное время, могут с легкостью нивелировать выгоды потенциально более благоприятных условий финансирования.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.28: Ключевые аспекты финансирования по договору ГЧП с частным финансированием

- Частное финансирование – это финансирование, предоставляемое частной компанией-участником проекта (за счет собственных средств или средств, предоставленных сторонними кредиторами) для финансирования всех или части расходов на создание инфраструктуры. Расходы компенсируются доходами, которые будут получены в ходе реализации договора.
- Как и любой другой субъект хозяйствования, проектная компания ГЧП комбинирует собственный и заемный капитал.
- Несмотря на то, что заемный капитал можно получать под корпоративные гарантии, стандартный подход заключается в структурировании финансового пакета на основе методики проектного финансирования. Частичное использование заемного капитала в финансовой структуре проектной компании на основе методики проектного финансирования дает инвестору собственного капитала возможности инвестировать в другие проекты. Оно также сокращает стоимость общего капитала (более низкая WACC), что соответствует концепции финансового рычага.
- Как правило, проектное финансирование дороже корпоративной задолженности, но оно дает ряд преимуществ частным и публичным партнерам.
- При использовании методики проектного финансирования сторона государства должна уделять внимание не только коммерческой осуществимости, но и кредитной привлекательности. Следовательно, проектная структура (дохода и особенно рисков) должна соответствовать общим требованиям кредиторов в дополнение к требованиям к частной компании-участника проекта в роли инвестора собственного капитала.
- Кредитная привлекательность – основа оценки и подготовки проекта. Подробные объяснения даны в главе 4.
- Существует множество источников средств для собственного и заемного капитала, включая финансовых инвесторов в чистом виде, предоставляющих собственный капитал, институциональных инвесторов, банки развития и коммерческие банки.
- Сторона государства (или правительство в общем смысле) также может предоставлять финансирование во многих формах, включая предоставление государственного финансирования в строгом смысле этого слова (грантовое финансирование), схемы сокредитования и предоставление собственного капитала, а также иные способы поддержания кредитной привлекательности (снижение рисков и улучшение кредитного качества).
- Правительство может предоставлять финансирование в проектах на основе платежей потребителя при экономической жизнеспособности проекта в сочетании с недостаточностью его выручки, которую покрывает государство (альтернативный подход заключается в отсроченной поддержке посредством гибридного платежного механизма).
- Правительство также может предоставлять финансирование при любых условиях доходности для сведения к минимуму последствий недостатков или несовершенства финансового рынка или просто для увеличения ценовой доступности проекта в долгосрочной перспективе.

8. Причины провала проектов: необходимость в полноценном управлении проектом и подготовке проектов

В главе 4 (мотивы использования ГЧП) описаны черты и источники ценности ГЧП, т.е. характеристики, которые позволяют правительству и налогоплательщикам извлечь выгоду из потенциала эффективности при осуществлении закупок по соответствующим проектам в рамках ГЧП. Но там также говорится о наличии ряда условий, необходимых для получения доступа к таким выгодам, а также о некоторых недостатках и потенциальных подводных камнях.

Закупки по проекту ГЧП следует осуществлять только при наличии убедительных доказательств соответствия проекта (как и при любых закупках, проект должен быть технически осуществимым и лучшим экономическим вариантом для общественных нужд), а также его коммерческой доступности и осуществимости (должна быть существенная конкуренция с предложениями, обладающими кредитной привлекательностью). Более того, вариант ГЧП следует применять только при наличии убедительных доказательств его способности улучшить соотношение цены и качества рассматриваемого технического варианта или идентифицированного проекта по сравнению с другими методами закупок.

Существуют риски неправильной оценки VfM (и осуществимости) (ошибки при затрат или прогнозе выгод или другие ошибки в ходе оценки в целом). Еще один риск заключается в некачественных подготовительных работах, например, когда риски и слабые места не выявлены и не учтены заранее надлежащим образом. Неправильное структурирование, составление или управление конкурсной процедурой или договором в течение срока его действия может привести к потере VfM.

Необходимо защищать и максимизировать VfM при осуществлении подготовки и реализации в течение срока действия договора. Этот процесс включает в себя надлежащее управление с соответствующими возможностями и ресурсами, а также необходимость придерживаться стандартных подходов и успешных практик. Это ключевые условия, обеспечивающие успешность ГЧП (то есть, позволяющие избежать фиаско проекта). В главе 10 изложены этапы стандартного процесса, а подразделы 3-8 Руководства по ГЧП описывают все этапы рабочего цикла ГЧП и дают информацию и рекомендации по каждому этапу.

До описания процесса ГЧП (глава 10) в этом разделе объясняется, как неправильное управление процессом ГЧП, особенно в области оценки и подготовки, может привести к провалу проекта. Также приводятся примеры проектов, сложности по которым могут возникать на различных этапах рабочего цикла проекта.

В главе 9 вводится концепция рамочных условий и ее актуальность для успешности ГЧП с точки зрения программного и стратегического подхода.

8.1. Что такое провал проекта? Типы провала проекта

Для успешной реализации ГЧП правительство должно защищать и максимизировать VfM в ходе подготовки и реализации в течение срока действия договора. Недостижение прогнозного VfM считается провалом проекта.

Успешное управление процессом ГЧП достигается благодаря предотвращению рисков провала проекта или минимизации его последствий (т.е., по сути, благодаря эффективному управлению рисками). Это означает, что:

- Выбран правильный проект (т.е. выбран оптимальный вариант VfM для проекта, и надлежащим образом расставлены приоритеты относительно других возможных проектов).

- ГЧП – правильная модель реализации проекта (т.е. процесс ГЧП скорее всего даст более эффективные результаты VfM по сравнению с традиционными проектными методами).
- Осуществлена оценка/подготовка и структурирование проекта, а также управление проектом для минимизации неблагоприятных последствий для расходов, сроков, объемов работ и качества.

Степень существенности провала проекта может отличаться в зависимости от момента его наступления, а также серьезности последствий.

Провал проекта (в широком смысле этого слова) может иметь место на одном из двух основных этапов: до подписания договора при коммерческом закрытии (например, отмена проекта и конкурсной процедуры, отсутствие соответствующие конкурсных предложений при проведении конкурсной процедуры или неподписание договора после его присуждения) и после подписания договора (т.е. в течение срока действия договора). Подписание договора на условиях, предусмотренных запросом на подачу конкурсных предложений, не означает успешность ГЧП, так как неисполнение обязательств по проектному договору может иметь место в течение срока его действия.

Существуют две основные категории провала проекта (с точки зрения последствий) на этапе подготовки и конкурсной процедуры.

- Проектный процесс приостанавливается, и меняются условия проекта (либо полностью, с изменением предмета проекта и повторной оценкой, либо частично, с изменением ряда характеристик проекта с точки зрения коммерческих условий/структуры договора).
- Проектный процесс полностью прекращается, по крайней мере, в форме ГЧП.

Решение отказаться от дальнейшей реализации проекта в форме ГЧП, принятое в ходе процесса, – не отрицательный показатель, так как именно в этом заключается цель постепенной оценки и подготовки.

На чем более продвинутой стадии процесса будет принято такое решение - тем выше понесенные убытки. Именно поэтому в настоящем Руководстве по ГЧП приветствуется и описывается постепенный и поэтапный процесс и постепенное согласование («шлюзовой процесс»). Худший вариант и самые серьезные последствия (до подписания договора) – это прекращение проекта после начала конкурсной процедуры, так как это скажется на репутации страны/правительства, проводящего закупки, в сфере ГЧП в дополнение к потерянным времени и ресурсам.

После заключения договора также есть две степени провала (с точки зрения последствий).

- **Абсолютный провал по договору:** ситуация, при которой правительство должно спасти договор или заново провести конкурсную процедуру. Это может произойти по двум основным причинам, иногда взаимосвязанным или возможно частично совпадающим:
 - подрядчик/частный партнер не исполняет существенные обязательства (событие существенного дефолта); и
 - осуществляется процедура банкротства подрядчика/частного партнера (проектной компании или СПК).
- **Относительный провал по проекту:** ситуации с частичной потерей VfM и недостижением изначального прогнозируемого VfM по проектному договору. Это происходит в ряде случаев: операционная эффективность не соответствует прогнозируемой, а договор не покрывает потерю ценности услуги, или договор дал

частному партнеру неожиданную выгоду, которая должна была быть хотя бы частично передана правительству или потребителям. Также существуют непредвиденные обстоятельства, при которых правительство принимает на себя все или часть убытков, но тематика риска не прописана в договоре надлежащим образом, что приводит к отсутствию равновесия, или правительство не готово надлежащим образом (с бюджетной точки зрения) выплачивать компенсацию по договору.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.29: Краткий обзор типов провала проекта

С учетом времени провала и его существенности.

- Во время подготовки, структурирования или в ходе конкурсной процедуры.
 - Процесс откладывается, так как требуется изменение его условий и/или повторная оценка (или повторное проведение конкурсной процедуры, если проект уже перешел на этот этап).
- Проект полностью прекращается.
- В течение срока действия договора.
 - Досрочное расторжение/прекращение договора.
 - Частичная потеря VfM.

8.2. Угрозы для рационального управления процессом

Провал проекта может произойти по многим причинам. Многие из них природно связаны с характеристиками ГЧП и даже сутью самого проекта. Невозможно избежать многих рисков, которые могут повлиять на проект, (как правило, форс-мажора и более широкую категорию, иногда известную как «непредвиденные обстоятельства»). Но положения договора должны предусматривать максимально эффективное и результативное разрешение таких ситуаций. ГЧП как инструмент (или определенный или структурированный договор ГЧП) дает неудовлетворительные результаты, когда у сторон нет надлежащих средств реагирования на такие обстоятельства. Это приводит к отсутствию равновесия или досрочному расторжению договора, которого в противном случае можно было избежать. Не каждый провал проекта обязательно считается провалом ГЧП как инструмента. На самом деле, в некоторых случаях отрицательные последствия такого провала были бы такими же или более значительными и при традиционной реализации проекта.

Даже сам договор может быть источником рисков или проблемных ситуаций. Иногда используется понятие «контрактного риска».

Во многих случаях провал проекта происходит из-за неправильной идентификации, оценки и подготовки проекта, неправильного структурирования и управления конкурсной процедурой или управления договором (что тоже связано с подготовкой, так как стратегия управления договором разрабатывается при составлении договора, в который включаются соответствующие положения).

Эти причины провала проекта относятся к или связаны с потенциальным недостаточно эффективным управлением проектом ГЧП на разных этапах процесса, от идентификации до конкурсной процедуры, а также дальнейшим управлением договором.

Первопричина неправильного управления процессом – отсутствие достаточных способностей операционного управления, для которого в данном случае требуется ряд узкоспециализированных навыков и умений, сбалансированных со сложным характером таких закупок. Привлечение опытных консультантов не решает проблему (хотя рекомендуется привлекать их к оценке, подготовке, структурированию и поддержке конкурсной процедуры: см. раздел 3.14). Правительство и государственные органы, осуществляющие закупки, должны обеспечивать наличие соответствующих штатных специалистов. Перед правительством стоят

следующие задачи: развитие и поддержание таких навыков, использование опыта и удержание специалистов¹¹⁰.

Этот и другие риски, ставящие успешность проекта под угрозу, типичны для любого процесса управления проектами (см. текстовую вставку 1.30). Добросовестные принципы и процесс руководства проектом (описанные в разделе 5.5) – единственный способ избежать подобных проблем.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.30: Общие факторы, связанные с управлением и принципами руководства проектом, которые могут поставить под угрозу результаты проекта в рамках ГЧП (как и в любом правительственном проекте)

- Недостаточные управленческие возможности и навыки (отсутствие квалифицированных специалистов и средств для найма консультантов).
- Недостаточная целостность/частые изменения в проектной группе.
- Недостаточный уровень определенности с владельцами или лидерами проекта и/или их активностью.
- Неправильный процесс принятия и управления решениями (недостаточное делегирование полномочий, внешнее вмешательство).
- Недостаточность/отсутствие политической поддержки.
- Недостаточность «независимой» поддержки без конфликта интересов.
- Недостаточность надлежащих механизмов контроля качества.
- Ошибки при идентификации заинтересованных лиц.
- Коммуникационные ошибки (в отношениях с внутренними и внешними участниками, с общественностью: повышение уровня одобрения и управление сопротивлением, а также с инвесторами).
- Несоответствие проекта стратегическим целям правительства или изменениям в таких целях.
- Политическая спешка и нереалистичные сроки.

Сложно составить общий исчерпывающий список основных источников провала проекта. Однако, особенно в случае стран с развивающимися рынками и экономиками переходного периода, распространенным случаем провала проектов ГЧП является слишком короткий срок для полноценной подготовки проекта и анализа рисков. Проекты ГЧП реализуются в обстоятельствах, которые обычно связаны с сильным политическим давлением. В странах без достаточного опыта работы с такими проектами часто встречаются игроки, которые играют не совсем по правилам и стремятся получить выгоду при помощи влияния и/или ухищрений, и эту проблему нужно решить для обеспечения успешности проекта.

Также существует ряд дополнительных факторов, которые могут усилить риски провала проекта. Большинство из них связано с отсутствием надлежащих рамочных условий ГЧП или ошибками при организации руководства проектом. Такую проблему можно решить разработкой и реализацией надлежащих рамочных условий ГЧП.

¹¹⁰ См. «Прокладывание дороги» (Всемирный экономический форум, 2010 г.), раздел 2.2, и статью «Проблема развития и поддержания навыков».

Список факторов риска, связанных с ошибками при ведении проекта или отсутствием рамочных проектов и их последствиями, приведен далее.

- Отсутствие стандартизированного процесса идентификации и подготовки проектов, а также их структурирования и запуска в рамках «шлюзового процесса» усиливает риск провала проекта.
- Сложная и нечеткая институциональная структура усложняет управление заинтересованными лицами и может привести к противоречивым указаниям и изменчивости решений.
- Недостаточный уровень институциональной организации усложняет процесс удержания знаний и опыта, приводит к потере наиболее способных сотрудников.
- Отсутствие условий фискального управления и долгосрочного подхода к фискальному управлению (контроля совокупных рисков страны в сфере ГЧП) может провоцировать неожиданные конфликты при реализации проекта и прекращение процесса ГЧП даже после объявления о его запуске.
- Отсутствие четких рекомендаций по целям ГЧП может привести к возникновению политических конфликтов и изменчивости решений. В результате репутация в плане политической приверженности и стабильность правительственного подхода к ГЧП могут быть уничтожены.
- При отсутствии надлежащих рамочных условий ГЧП министерство, которое полагает, что оно может переадресовать затраты другим отраслевым ведомствам в составе правительства, может браться за сделки в сфере ГЧП в объеме, превышающем допустимый или отрицательно сказывающемся на соотношении цены и качества. Подобным образом, министерство, которое непосредственно не принимает на себя риски, связанные с проектом, может не проявить достаточную тщательность, чтобы удостовериться в надлежащем уровне рисков частного сектора.
- При отсутствии надлежащих рамочных условий ГЧП отдельные ведомства могут работать разрозненно, замыкаясь внутри собственной вертикали принятия решений и не обмениваясь информацией в достаточном объеме или не взаимодействуя с другими агентствами. В такой ситуации агентства с взаимосвязанными функциями могут оказаться не в состоянии координировать свою деятельность в степени, необходимой для реализации ГЧП.
- Отсутствие надлежащих рамочных условий, в которые входят соответствующие условия о раскрытии информации¹¹¹, будет вредить прозрачности, частным интересам, отношению общественности и поддержке на политическом уровне. В результате может увеличиться уровень коррупции, усугубляя порочный круг проблем.
- Невозможно отслеживать подотчетность правительства без механизмов аудита процесса (внешние аудиты и проверки качества, аудит конкурсной процедуры на предмет прозрачности и равных условий) и программ (включая раскрытие информации и ретроспективный аудит).
- Отсутствие рамочных условий и политики, стимулирующих рациональное долгосрочное планирование и создание программ ГЧП, в целом лишает правительство возможности

¹¹¹ Раскрытие информации – сквозной вопрос, который влияет на весь цикл процесса (до и после закупок) и многие аспекты рамочных условий (например, фискальное управление, аудит качества/ретроспективный аудит). Раскрытие информации также влияет на различные заинтересованные лица или представляет для них интерес, включая частный сектор, общественность, законодательные органы и т.д. Раскрытие информации может быть реакцией на возникшие обстоятельства и действием на упреждение. Последний вариант – весьма сложная задача, которая является одним из главных направлений совершенствования на развитых рынках ГЧП. В текстовой вставке 1.28 главы 1 можно ознакомиться с обширным обзором условий раскрытия информации. Этот вопрос также обсуждается в данном *Руководстве по ГЧП* в разделе 2.5.1.

извлекать максимальную выгоду из ГЧП и может привести к утрате интереса в рынке ГЧП (см. Раздел 9.4).

В главе 9 дается обоснование концепции рамочных условий, описываются ее основные компоненты и принципы, а также необходимость рамочных условий для надлежащего управления ГЧП как стратегическим элементом инфраструктурной политики. Раздел 2 предназначен исключительно для описания рамочных условий ГЧП и объяснения вышеперечисленных вопросов, связанных с рамочными условиями, программами и т.д.

8.3. Примеры прекращения проекта из-за неправильного управления процессом¹¹²

8.3.1. Возникающие до конкурсной процедуры и на этапе конкурсной процедуры

Далее приведены распространенные примеры неправильного управления до подписания договора по проекту, которые отражают ошибки и риски провала проекта (список не исчерпывающий).

В ходе оценки проекта эксперты могут прийти к выводу о необходимости отказаться от реализации проекта в рамках ГЧП из-за ненадлежащего скрининга или ненадлежащей оценки его экономической сути.

Примеры:

- Результаты анализа затрат и выгод на этапе оценки проекта оказались отрицательными или гораздо хуже результатов, прогнозируемых на этапе идентификации, так как анализ затрат и выгод ранее не проводился или проводился на основе слишком оптимистичных предположений.
- Результаты анализа затрат и выгод оказались неприемлемыми из-за изменения объема проекта, который не был надлежащим образом разработан и подтвержден на этапе идентификации.

Работа над проектом прекращается/прерывается до начала конкурсной процедуры, так как не была осуществлена надлежащая оценка проекта, или проект не был подготовлен соответствующим образом.

Примеры:

- Законодательные ограничения или препятствия касательно наличия земельного участка для строительства больницы не были надлежащим образом оценены или выявлены в ходе оценки проекта.
- Не была осуществлена надлежащая оценка коммунальных ресурсов в проекте трамвайного сообщения, а перед запуском проекта появилось подтверждение недостаточности информации.

¹¹² Раскрытие информации – сквозной вопрос, который влияет на весь цикл процесса (до и после закупок) и многие аспекты рамочных условий (например, фискальное управление, аудит качества/ретроспективный аудит). Раскрытие информации также влияет на различные заинтересованные лица или представляет для них интерес, включая частный сектор, общественность, законодательные органы и т.д. Раскрытие информации может быть реакцией на возникшие обстоятельства и действием на упреждение. Последний вариант – весьма сложная задача, которая является одним из главных направлений совершенствования на развитых рынках ГЧП. В текстовой вставке 1.28 главы 1 можно ознакомиться с обширным обзором условий раскрытия информации. Этот вопрос также обсуждается в данном *Руководстве по ГЧП* в разделе 2.5.1.

- Существуют сведения о возможном отсутствии ценовой доступности или коммерческой осуществимости объекта, основанного на ранее сделанных предположениях о ценовой доступности.
- В объем проекта вносятся значительные изменения, поэтому оценка расходов по проекту становится недействительной или слишком оптимистичной. В результате, ранее произведенные оценки финансовой осуществимости и ценовой доступности, а также итоги анализа затрат и выгод теряют свою актуальность.

Конкурсная процедура прекращается или приостанавливается (после начала конкурсной процедуры) из-за того, что проблемные вопросы, которые должны были быть рассмотрены в рамках надлежащей экспертизы и решены в ходе конкурсной процедуры или до подписания договора, очевидно не будут решены. Конкурсная процедура прекращается или приостанавливается из-за того, что общественность, гражданские организации или политические партии оспаривают конкурсную процедуру.

Примеры:

- Информация о коммунальных ресурсах недостаточная. Для ее получения нужно дополнительное время.
- Соглашения с другими государственными административными органами (например, соглашение с муниципальным государственным органом в определенных транспортных секторах) не могут быть заключены или не разработаны в достаточной мере.
- Информация по проекту была опубликована с нарушением срока для подачи предложений и комментариев.
- Любой другой риск или препятствие не было выявлено в ходе оценки проекта.

Не поступило ни одного конкурсного предложения. Не поступило предложений, соответствующих установленным требованиям.

Примеры:

- Проект или составленный договор не был финансово или технически осуществимым¹¹³.
- Конкурсная процедура была запущена без предварительного уведомления участников рынка о проекте.
- Период ответа на запрос на подачу предложений был слишком коротким, и/или любым участникам конкурса потребовалось бы работать в официальные выходные дни в течение периода, отведенного на подачу предложений.
- Конкурсная процедура была запущена в период, когда существовало представление, что правительство не соблюдает свои обязательства по подобным договорам ГЧП.

Проектный договор был присужден, но не заключен (подписан) из-за того, что конкурент оспаривает административное решение, или успешный участник конкурса отказывается подписывать договор из-за недостаточной подготовки проекта.

¹¹³ Оптимистический уклон или просто недостаточный качественный анализ – одна из самых распространенных причин прекращения проектов, включая ГЧП. См. издание «*Превышение расходов и недостаточный спрос в городской железнодорожной и другой инфраструктуре*» Бенг Фливьберг (Bent Flyvberg), «Транспортное планирование и технологии», том 30, № 1, февраль 2007 г., стр. 9-30.

Финансирование не закрыто (когда оно не предложено в качестве отлагательного условия) из-за нерешенных проблем на этапе подготовки.

Примеры:

- Предполагалось наличие сервитута, но соответствующее право не было предоставлено.
- Существует риск неполучения экологических разрешений из-за того, что государственный орган, осуществляющий закупки, не управляет процессом надлежащим образом.

8.3.2. Прекращение в течение срока действия договора

Строительство откладывается из-за недостаточного уровня подготовки надлежащей экспертизы со стороны правительства на предмет рисков и обязанностей, которые оно принимает по договору.

Пример:

- Внеплановая задержка при строительстве из-за отсутствия сервитута, необходимого для проекта.

Неисполнение договорных обязательств частным партнером из-за неправильной структуры договора и/или неправильного управления конкурсной процедурой.

Примеры:

- Неисполнение договорных обязательств из-за недостатка возможностей. Возможности и опыт консорциума, подающего конкурсное предложение, не были надлежащим образом оценены во время конкурсной процедуры.
- Неисполнение обязательств из-за невозможности их исполнения, так как конкурсное предложение консорциума-победителя было слишком агрессивным. Конкурсная процедура была неправильно структурирована, поэтому не были исключены или выявлены слишком агрессивные или слишком оптимистичные предложения.
- Неисполнение обязательств (дефолт) из-за неспособности частного партнера соблюсти минимальные критерии операционной эффективности в результате того, что правительство поставило нереалистичные эксплуатационные требования.
- Неисполнение обязательств из-за передачи частному партнеру рисков по договору, которыми он не может управлять.

Неплатежеспособность подрядчика.

Пример:

- Частная компания-участник проекта становится неплатежеспособной, так как она считает проект неосуществимым из-за ненадлежащей оценки проекта (например, слишком оптимистичных прогнозов по дорожному движению).

Задержка или расторжение в результате нарушения договора со стороны концедента/публичного партнера.

Примеры:

- Правительство не может осуществлять платежи из-за бюджетных ограничений, которые не были учтены надлежащим образом при согласовании проекта (анализ ценовой доступности).
- Правительство не может позволить себе выплаты по непредвиденным расходам, так как они не были надлежащим образом учтены при оценке проекта.

- Правительство не выполняет другие работы, взаимосвязанные с работами частной компании-участника проекта, по договору ГЧП. Например, когда правительство отвечает за строительные работы по железнодорожному проекту, а частный сектор по договору ГЧП отвечает за железнодорожные системы, подвижной состав и эксплуатацию.

Другие незначительные провалы проекта/потеря VfM.

Примеры:

- Провал проекта может заключаться в затратных спорах в результате неоднозначного распределения рисков.
- Неправильно разработанные эксплуатационные требования по договору ГЧП могут оказаться неизмеримыми или неисполнимыми. Заинтересованность частного сектора (потенциальных участников конкурса) и возможные вопросы в отношении всего процесса ГЧП

8.4. Заинтересованность частного сектора (потенциальных участников конкурса) и возможные вопросы в отношении всего процесса ГЧП

Для ГЧП требуется наличие частных агентов, которые намереваются заключить долгосрочный договор и принять на себя значительные риски, а также финансовых инвесторов, которые намереваются вложить собственный капитал (а иногда и заемный капитал) в проекты, и банков, которые намереваются дать кредиты под такие проекты.

Проекты должны быть коммерчески осуществимыми (а для этого они должны обладать кредитной привлекательностью). Это неотъемлемое условие составления договора ГЧП с такой же степенью актуальности, как и другие условия осуществимости (например, экономическая осуществимость, т.е. правильность проекта; соответствие инструмента ГЧП и ценовая доступность).

Однако частного партнера, действующего в качестве потенциального участника конкурса, также волнуют все аспекты коммерческой осуществимости, включая социально-экономические факторы и фактор ценовой доступности.

- Если у проекта низкая экономическая ценность или существует более высокий риск недостаточности приверженности правительства по проекту, существует более высокая вероятность прекращения проекта или попыток нового правительства изменить условия договора.
- Частный партнер природно заинтересован в ценовой доступности проекта для правительства. Это помогает избежать риска несоблюдения условий договора со стороны правительства.

Кроме этого, частному сектору также нужен реалистичный график, т.е. он будет ожидать, что проектные процедуры будут осуществляться в соответствии с установленным графиком. В общем, общее управление всеми процессом ГЧП будет влиять на стремление частного сектора к инвестированию.

В таблице 1.7 перечислены основные критерии допустимости для потенциального участника конкурса, которым должен соответствовать проект, в дополнение к условию коммерческой осуществимости. Предполагается удовлетворительное распределение рисков, кредитная привлекательность проекта и наличие доступа к финансированию, а также

допустимость/осуществимость предельной суммы платежей (т.е. предполагается потенциальный IRR, соизмеримый с принимаемыми рисками).

ТАБЛИЦА 1.7: Требования или условия частного сектора и характеристики приемлемого и привлекательного проекта

Каждый проект должен обязательно соответствовать ряду условий, чтобы считаться приемлемым для частного сектора.

Стремление частного сектора принимать участие в конкурсной процедуре и инвестировать зависит от коммерческой осуществимости (надлежащее соотношение рисков и доходности). Это подразумевает наличие ряда проблемных вопросов, связанных с осуществимостью и в основном соответствующих проблемным вопросам, возникающим у правительства при закупках в рамках ГЧП. Проект и договор должны соответствовать следующим условиям.

Условие	Описание
Экономическая осуществимость или обоснованность	Проект должен быть самым подходящим решением: проект, который не соответствует критериям подходящего решения, (например, объем его использования гораздо ниже прогнозируемого) приведет к риску снижения приверженности со стороны государственного сектора, а также может поставить под угрозу финансовую осуществимость (например, в проектах, связанных со спросом/дорожным движением).
Соответствие критериям ГЧП (реализация VfM определенному проекту)	При проведении конкурсной процедуры в рамках ГЧП несоответствующему проекту создается искусственная и неэффективная структура рисков, которая может привести к отсутствию конкурсных предложений или неудовлетворительным результатам при дальнейшей реализации проекта.
Техническая осуществимость	С точки зрения частного партнера, это означает, что коммерческая осуществимость не оказывается под угрозой из-за неприемлемых технических рисков
Коммерческая осуществимость	Это означает, что максимально возможная сумма платежей или цена договора достаточна, чтобы покрыть все расходы и непредвиденные расходы, связанные со структурой передачи рисков.
Кредитная привлекательность	У кредитного сообщества (и инвестиционного сообщества) должно быть намерение предоставить финансирование, необходимое по проекту.
Правовая осуществимость	Договорное решение или договорная структура должна четко соответствовать законодательным требованиям. Это позволит избежать ограничения прав, возникновения оснований для аннулирования договора или оспаривания договора третьими лицами.
Ценовая доступность	На уровне нюансов частного участника конкурса может беспокоить слишком свободное согласование проектов правительством, когда оно нереалистично воспринимает свои реальные возможности по проекту.
Надлежащая подготовка	Проведена достаточная надлежащая экспертиза для выявления и урегулирования всех существенных рисков/препятствий. Правительство должно реалистично оценить свои возможности исполнения обязательств (например, получение сервитута по проекту). Информация по рискам, передаваемым частному сектору, должна быть последовательной и доступной (процесс получения экологических разрешений, информация о распределении коммунальных ресурсов и так далее).
Надлежащая структура (договора) как неотъемлемая часть коммерческой осуществимости	У частного сектора должны быть возможности для принятия и управления передаваемыми ему рисками, которые должны четко и объективно включаться в договор. Необходимо четко устанавливать объективные и реалистичные условия платежных механизмов и критериев операционной эффективности. Договор должен предусматривать защиту от споров и потенциального неисполнения обязательств со стороны государства.
Надлежащая	Конкурсная процедура по проекту должна проводиться на основании

структура (конкурсной процедуры/запроса на подачу конкурсных предложений)	сбалансированных требований к возможностям и прозрачных критериев отбора. Игроки с хорошей репутацией будут требовать высокие уровни возможностей и технических предложений по проекту во избежание недобросовестной конкуренции в форме нереалистичных и агрессивных предложений.
---	--

9. Введение в концепцию рамочных условий ГЧП и рассмотрение первоначальных рамочных условий. Аспекты, которые важны для частного сектора в отношении рамочных условий и рынков

Оксфордский словарь английского языка определяет рамочные условия (framework) как «базовую структуру в основе системы, концепции или текста».

Испанский словарь определяет рамочные условия как «ограничения или обстоятельства, связанные с определенным вопросом или периодом времени».

ГЧП включает в себя комплексное управление процессом в ряде областей (политической, фискальной, финансовой и социальной), в которых требуется программный подход для регулярного применения ГЧП в соответствующих проектах. Как и при любом программном действии или любом действии или подходе с долгосрочной целью требуются рамочные условия.

Настоящее Руководство по ГЧП поддерживает программный подход к ГЧП для достижения и защиты привлекательного соотношения цены и качества в результате использования инструмента ГЧП как стратегического варианта инфраструктурных закупок. В большинстве стран с успешным программным подходом ГЧП такая программа основывается на полноценно разработанных рамочных условиях ГЧП.

Как отмечено в Руководстве по ГЧП, Ред. 2.0 (Всемирный банк, 2014 г.), «разработка четких рамочных условий

ГЧП прямо отражает приверженность правительства к ГЧП». Такие условия также описывают способы реализации проектов, тем самым помогая обеспечить надлежащее управление инструментом ГЧП, т.е. «стимулируя эффективность, подотчетность, прозрачность, добропорядочность, справедливость и помогая усилить заинтересованность частного сектора и углубить уровень общественного признания ГЧП».

Ввиду комплексности инструмента ГЧП настоятельно рекомендуется стандартизировать процессы и документы, чтобы сэкономить время и силы при подготовке и выполнении/структурировании весьма требовательных задач ГЧП. Также рекомендуется обеспечить однородность таких процессов для соблюдения условий закупок в рамках ГЧП (при любом ГЧП в определенной юрисдикции).

Характер ГЧП в смысле выделения бюджетных ресурсов на долгосрочной основе (в большинстве случаев сроки договоров превышают сроки полномочий законодательных органов) для обеспечения более высокой эффективности в чистом виде определенно требует надлежащего и специализированного подхода к принципам руководства проектами со стороны правительства при управлении государственными ресурсами.

Более того, особенно при использовании (рекомендуемого) программного подхода, крайне важно привлечь и удержать представителей частного сектора. Для этого требуется надлежащий и эффективный подход к руководству проектом посредством стабильных и устойчивых рамочных условий.

Рамочные условия должны быть подкреплены официальными документами, которые накладывают обязательства на участников, работающих в соответствии с такими рамочными условиями. Некоторые авторы даже дают определение рамочных условий, описывая именно те документы и законы, которые ограничивают и регулируют рамочные условия.

В разных странах применяются разные подходы к документации, на которой основываются рамочные условия. Выбранный подход в основном зависит от двух факторов: правовая система или правовые традиции страны (основное отличие наблюдается между странами прецедентного права и странами системы гражданского права), а также опыт в сфере ГЧП и распространенности ГЧП (страны, в которых традиционно применяется ГЧП, как правило в контексте концессионных проектов, по сравнению со странами без таких традиций или опыта).

Иногда рамочные условия ГЧП описывают как группу подусловий для отдельных элементов, связанных с принципами руководства проектами ГЧП. В этом случае политика ГЧП и законодательная база ГЧП – еще один элемент рамочных условий. Также см. текстовую вставку 1.31.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.31: Определение рамочных условий согласно другим руководствам¹¹⁴

- Согласно Справочному руководству по ГЧП Всемирного банка, рамочные условия ГЧП состоят из политики и законодательной базы. Существует три основных компонента или сферы регулирования: процесс и институциональные обязательства, государственное финансовое управление и принципы руководства программами ГЧП.
- В руководстве «Привлечение инвесторов в ГЧП в Африке» (Всемирный банк, 2009 г.) при описании рамочных условий ГЧП предложены четыре сферы: политика ГЧП, законодательная база, инвестиционные условия (включая процесс согласования) и операционные условия (которые касаются управленческих возможностей и работы в течение всего процесса).

В данном Руководстве по ГЧП используется определение рамочных условий, предложенное Справочным руководством по государственно-частному партнерству, Ред. 2.0 (Всемирный банк, 2014 г.): «Рамочные условия ГЧП означают политику, процедуры, институты и правила, которые совместно определяют принципы реализации ГЧП, т.е. их идентификации, оценки, отбора, выделения бюджетных средств, закупок, мониторинга и отчетности».

В следующих разделах дается объяснение элементов рамочных условий (раздел 9.1), а также рассматриваются вопросы реализации и документирования рамочных условий (разделы 9.2 и 9.3). В конце излагается точка зрения частного сектора, а также объясняется важность рамочных условий и программ для конкурентной и стабильной реализации ГЧП в значительном масштабе.

Определение ГЧП для цели этого Руководства по ГЧП. Элементы или компоненты рамочных условий

Рамочные условия, регулирующие инструмент ГЧП как метод закупок и управления инфраструктурой, имеют ряд элементов, устанавливающих собственные ограничения или правила.

Следующие элементы связаны с основными характеристиками ГЧП как метода закупок.

- Закупки в рамках ГЧП связаны с государственными закупками, поэтому на них могут распространяться ограничения, связанные с закупками.

¹¹⁴ См. «определение рамочных условий ГЧП» в *Справочном руководстве по ГЧП Всемирного банка, Модуль 2* (стр. 66-68) и «разработку рамочных условий» в руководстве «Привлечение инвесторов в ГЧП в Африке» (Всемирный банк, 2014 г.) (стр. 13-18).

- ГЧП как инструмент для создания и управления государственными активами и услугами регулируется правилами заключения государственных контрактов.
- ГЧП подразумевает наличие частного субъекта хозяйствования, управляющего коммерческой деятельностью, на которую распространяются такие же законы, как на любую другую частную деятельность.
- ГЧП – это инструмент, который обеспечивает долгосрочное финансирование для правительства, замещая государственный сектор и общий бюджет как источник средств, покрывающих финансовые нужды. Следовательно, необходимо интегрировать процесс в фискальное управление, правила контроля или политику.
- Будучи сферой частного финансирования, оно должно соответствовать ожиданиям частных инвесторов в течение всего процесса, а также с точки зрения рамочных условий. Это также подразумевает необходимость надлежащей коммуникаций и связей с общественностью.
- ГЧП относятся к сфере проектных решений и проектного управления, для которой требуются базовые условия управления процессами или базовые операционные условия.
- Рамочные условия ГЧП обычно распределяют обязанности среди различных агентов и ведомств в рамках правительства. Соответственно, они также касаются институциональной архитектуры и организации.

Многие элементы и факторы, влияющие на общее ведение проектов ГЧП, частично совпадают друг с другом, а некоторые из них могут быть отнесены к одной и той же группе.

Вопрос четкого определения компонентов или элементов рамочных условий ГЧП субъективен. Однако в данном Руководстве по ГЧП предложены следующие основные элементы, которые по сути представляют собой рамочные условия ГЧП, для обеспечения единства знаний и понимания.

Рамочные условия ГЧП «обязательно» включают в себя следующие элементы:

1. Набор стратегических и базовых принципов, которые регулируют и ограничивают общее применение ГЧП как средства закупок. Он включает в себя общие цели использования инструмента, предмет (тип проектов и секторы применения), а также «принципы реализации» (возможные варианты реализации ГЧП), включая акты, регулирующие закупки/конкурсные процедуры. Некоторые страны принимают отдельные законы, устанавливающие такие стратегические принципы и принципы реализации, (которые обычно именуется «законодательство в сфере ГЧП»), в то время как в других странах используются отдельные политики (которые обычно именуется «политики в сфере ГЧП»). В некоторых странах нет необходимости в принятии отдельного законодательства или политик в сфере ГЧП. В любом случае есть множество законов, которые могут на практике влиять на использование и контроль за ГЧП (например, секторальные законы). Все такие законы совместно образуют законодательную базу в сфере ГЧП. Более того, может существовать ряд государственных политик, которые влияют на применение ГЧП, в дополнение к любому специализированному законодательству или политике в сфере ГЧП.
2. Набор правил и процедур для идентификации, подготовки и оценки проектов, составления структуры договора ГЧП и структуры запроса на подачу конкурсных предложений, а также управление конкурсной процедурой и управление договором. Такие правила и процедуры обычно именуется «базовые операционные условия» или «базовые условия управления процессами». Можно также рассматривать некоторые элементы этих правил и процедур как часть базовых условий государственного инвестирования или базовых условий планирования. Допускается использование и других терминов. Правила и процедуры обычно оформляются в

- виде рекомендаций с различной степенью возможности обеспечения их соблюдения.
3. Набор правил и/или процедур для контроля за совокупными возможными рисками ГЧП (а также для влияния на инвестиционный процесс с точки зрения согласования). Также обычно именуется «базовые условия фискального управления».
 4. Архитектура в рамках правительства (например, включая законодательную власть), которая может влиять на управление и ведение проекта ГЧП. Как правило, она именуется «институциональная структура».
 5. Ряд других правил, процедур и обязанностей по другим аспектам принципов руководства проектами, включая общий контроль качества политики и проектов ГЧП, аспектам прозрачности и коммуникации.

В некоторых случаях определенные элементы рамочных условий также именуется «правительственная программа ГЧП».

Эти сферы или базовые подусловия в значительной мере совпадают. Например, существует очевидная возможность частичного совпадения между общими условиями политики и ролью самой законодательной базы ГЧП. Институциональная структура подобным же образом влияет на операционные правила и процедуры по управлению процессом ГЧП, а институциональные обязанности и архитектура влияют на систему или подход к управлению и надзором за фискальными последствиями инструмента ГЧП. Более того, фискальное управление также влияет на отдельные проектные процессы.

Способы внедрения или документирования рамочных условий. Различные правовые традиции

Необходимо излагать правила (как в рамочных условиях) и процедуры в форме обязательного документа на основе законной исполнимости или цельных и постоянно применяемых государственных процессов, как в отношении общих рамочных условий политики, так и в отношении рамочных условий в общем смысле.

Данное Руководство по ГЧП направлено на установление разумных стандартов знаний о концепции и предмете ГЧП и предоставление действительных концепций и базовых знаний для любой страны или в глобальном смысле. Также следует признать, что в разных странах существуют значительные отличия по многим аспектам ГЧП, которые непросто изменить, так как они основаны на других общих законах или устоявшихся традициях. Следовательно, очень важно понять и оценить возможные отличия рамочных условий в разных странах и их причины.

В этом смысле основным фактором, влияющим на соответствующие отличия, особенно в отношении рамочных условий ГЧП, являются правовые традиции соответствующей страны.

В этом Руководстве по ГЧП рассматриваются две основные правовые системы: основанные на системе прецедентного права и основанные на системе гражданского права. В общем и широком смысле при документировании рамочных условий ГЧП в первом типе юрисдикции в основном полагаются на заявления о принципах политики или документы, в которых излагается политика, в то время как ГЧП во втором случае основано преимущественно на законах.

Законодательная база и рамочные условия, основанные на законах, считаются целесообразными с точки зрения стабильности, но у такой характеристики есть и отрицательная сторона – недостаточность гибкости.

Согласно некоторым руководствам, возможен третий вариант – внедрять или составлять рамочные условия в форме документа. Другими словами, требуется принятие исчерпывающих рекомендаций (Всемирный банк, 2014 г., стр. 71). Однако следует признать, что многие подобные рекомендации, особенно в странах системы гражданского права, разрабатываются на основе законов, в рамках законах или в ходе нормотворческой деятельности. В других случаях

рекомендации (в форме «руководств» или «пособий») не являются частью законодательства и не относятся к законодательству. В них могут вноситься периодические поправки, но при этом текущая версия носит обязательный характер для государственных служащих и практиков в области ГЧП.

Подобным образом, во многих странах системы прецедентного права политику дополняют рекомендации, которые часто считаются обязательными для государственных служащих и практиков в области ГЧП при отсутствии разрешения на отступления от таких рекомендаций в ходе процесса утверждения ГЧП и согласования принципов руководства проектами.

Рамочные условия уже разработаны, но нуждаются в пересмотре или адаптации для целей ГЧП.

Базовые условия по сути не сильно отличаются от других методов закупок, например, в любой юрисдикции, в которой действуют разумно стабильные правила закупки инфраструктурных работ и услуг. Природоохранные органы регулируют и контролируют экономические последствия создания инфраструктуры. Фискальные органы/соответствующие ведомства принимают участие в принятии решений и предоставлении согласований, которые могут быть связаны с государственными расходами, требующими или влияющими на бюджетные ресурсы.

Существуют целостно разработанные рамочные условия ГЧП, включенные в специализированный и полноценный закон или политику, которая устанавливает:

- какие проекты можно реализовывать в рамках ГЧП;
- как нужно заключать договор и проводить закупки;
- что следует делать для подготовки и оценки проекта до его запуска; и
- кто наделен полномочиями для принятия решений по важным вопросам в процессе принятия решения и согласования, а также в дальнейшем в течение срока действия договора.

С другой стороны, в некоторых юрисдикциях ГЧП просто включаются в существующие общие законы о закупках. В таких странах ГЧП с оплатой госсектора – инновация, а их реализация осуществляется на основе тех же правил, что и традиционные концессии (т.е. на основе платежей потребителя). В таких случаях применяются общие правила закупок без специальных условий ГЧП. Также могут устанавливаться процедурные и процессуальные правила для оценки проектов, регулируемых независимо от формы. В любом случае, отдельные правила по долгосрочному фискальному управлению ГЧП отсутствуют.

Независимо от способа их документального оформления, ГЧП (как вариант осуществления инфраструктурных и сервисных закупок) связаны со значительными трудностями, для преодоления которых требуются отдельные меры во многих сферах.

Следовательно, во многих сферах (право/закупки, управление процессами, институциональные вопросы, фискальное управление) возникает необходимость адаптации рамочных условий с учетом специфики ГЧП (см. таблицу 1.8 далее).

В таблице 1.8 предполагается, что существующие рамочные условия дают частному сектору возможность эксплуатировать государственный актив в определенной форме, а также что существуют нормативные акты по прозрачному процессу закупок инфраструктурных работ и услуг. В таблице объяснены изменения, которые могут оказаться необходимыми или полезными для адаптации существующих рамочных условий к ГЧП.

Само по себе существование рамочных условий – не залог успеха, так как успешность инструмента ГЧП измеряется только проектами. Правительствам следует тщательно обдумывать сроки разработки рамочных условий и объявления о запуске программы, потому

что после разработки рамочных условий необходимо оперативно запустить проект или объявить отбор проектов, которые можно считать пробными или пилотными. С примерами такого подхода и четкого управления политикой можно ознакомиться в изданиях, в которых описан опыт Индии и Мексики¹¹⁵.

ТАБЛИЦА 1.8: Адаптация существующих рамочных условий к ГЧП: воссоздание документа с рамочными условиями или внесение поправок в существующие различные законы или политики

Сфера	Необходимые поправки и адаптация	Необходимо или полезно?
Законодательная база закупок (разрешенные типы договоров и конкурсных процедур)	Адаптация рамочных условий и включение формы договора, которая подразумевает различные сферы обязанностей (DBFOM). Это в большей мере является задачей для стран системы гражданского права, чем стран прецедентного права. В частности, включение типа договора DBFOM, когда форма дохода – государственные платежи за услуги. Более того, рекомендуется включать в рамочные условия тендерные модели, основанные или направленные на переговоры и взаимодействие с потенциальными участниками конкурса. Это важно для комплексных проектов, для которых требуется более глубокое взаимодействие и обратная связь с отобранными кандидатами.	Необходимо
Отбор, подготовка и/или оценка проекта	Очень полезно составлять рекомендации по оценке и отбору проектов для правительства и административных органов всех уровней (центральных, региональных и местных). Могут подойти рекомендации, которые традиционно используются или существуют в сфере любых государственных закупок. Однако для ГЧП требуются специализированные рекомендации для обеспечения ценовой доступности, коммерческой осуществимости и соотношения цены и качества.	Необходимо для надлежащих принципов руководства проектом и при программном использовании ГЧП.
Фискальное управление (совокупные обязательства по ГЧП)	Относится к ГЧП с оплатой госсектора. Правительство принимает долгосрочные бюджетные обязательства, что может быть нововведением в сфере закупок инфраструктурных работ. При этом требуется определенная степень дисциплины (в части принципов руководства проектом) для контроля за совокупными	Необходимо для надлежащих принципов руководства проектом и при программном использовании ГЧП.

¹¹⁵ См. «определение рамочных условий ГЧП» в *Справочном руководстве по ГЧП Всемирного банка, Модуль 2* (стр. 66-68) и «разработку рамочных условий» в руководстве *«Привлечение инвесторов в ГЧП в Африке»* (Всемирный банк, 2014 г.) (стр. 13-18).

	<p>возможными рисками.</p> <p>Многие страны полагаются только на ограничения государственного долга и/или подотчетность по вопросам государственного долга, но при этом принимают тот факт, что некоторые проекты с оплатой госсектора могут рассматриваться как частное финансирование (см. предыдущий пункт).</p> <p>Такой подход может вводить в заблуждение и не учитывать тот факт, что проекты с оплатой госсектора включают в себя долгосрочные обязательства по предоставлению бюджетных ресурсов независимо от того, учитываются ли обязательства по проекту как государственный долг.</p> <p>Ассигнования: в некоторых странах долгосрочные обязательства по предоставлению бюджетных ресурсов могут оказаться проблемой с точки зрения законодательства, так как иногда бюджетные ресурсы нельзя распределять заранее (на долгосрочной основе).</p>	
<p>Институциональная структура и архитектура</p>	<p>Даже при использовании программного/стратегического подхода, ГЧП как модель закупок НЕ требует новых агентов или должностей в административных органах. Основные роли (орган, осуществляющий закупки/инициатор проекта, ответственное финансовое ведомство/бюджет, доверенное или подобное лицо) не отличаются от обычных процессов закупок.</p> <p>Однако полезно и принято (и рекомендуется) создавать специализированные органы или ведомства или хотя бы группы в рамках правительственной структуры из-за комплексности инструмента (особенно с точки зрения процесса отбора, подготовки/оценки проекта и исполнения договора). Их цель – руководить большей частью процессов оценки и подготовки или поддерживать другие правительственные органы в такой деятельности.</p>	<p>Весьма полезно для надлежащих принципов руководства проектом и при программном использовании ГЧП. Необходимость будет зависеть от уровня работ/актуальности ГЧП как инструмента и размера потенциальной проектной трубы соответствующего правительства/административного органа.</p>

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.32: Основные соображения о рамочных условиях и программах ГЧП

- Рамочные условия создают формат для руководства проектами.
- У рамочных условий ГЧП есть несколько элементов: управление процессами, общая политика, фискальное управление и ex-post (последующая) оценка.
- Рамочные условия ГЧП минимизируют риски принятия неправильных решений и плохого управления проектами.
- Надлежащие рамочные условия также обеспечивают бесперебойность процессов, экономят время и деньги.
- Рамочные условия связаны с необходимостью привлекать инвесторов и поддерживать их заинтересованность на долгосрочной основе (надежность и рациональная практика ведения работ).
- Основы рамочных условий ГЧП, особенно с точки зрения законодательной базы и институциональной структуры, изначально не отличаются от рамочных условий любых государственных закупок, но есть необходимость в их существенной адаптации.
- Разработка рамочных условий должна сопровождаться оперативным запуском пробных проектов (один или несколько изначальных проектов, запущенных для демонстрации процесса применения рамочных условий).

Частный сектор/потенциальные участники конкурса также заинтересованы в рамочных условиях и программах.

Как отмечено в главе 8, частный сектор заинтересован не только в теоретической коммерческой осуществимости отдельного проекта (приемлемом соотношении рисков и выгод и кредитной привлекательности), но и в большинстве, а то и во всех аспектах процесса ГЧП.

Полноценные рамочные условия – лучший способ обеспечения успешности проекта, поэтому частный сектор также будет заинтересован в их существовании. Для максимально выгодного использования ГЧП к нему нужно подходить с программной точки зрения. Использование программ ГЧП не только приносит непосредственную выгоду с точки зрения общего государственного управления, но и играет ключевую роль в получении доступа к индустрии ГЧП. Цель заключается в привлечении максимально возможного количества потенциальных инвесторов, а также в обеспечении заинтересованности и доступа к опытным компаниям в сфере ГЧП с хорошей репутацией¹¹⁶.

Частный сектор (область ГЧП) заинтересован в рынках, а не в "проектах". Следовательно, необходимо учитывать следующие аспекты.

- Частные компании заинтересованы в рынках, предоставляющих проектную трубу, т.е. множество возможностей, что позволяет достичь экономии масштаба с точки зрения подготовки конкурсных предложений и управления конкурсными процедурами и проектами.

¹¹⁶ Пример программы, получившей высокую оценку специалистов, – Национальная программа строительства шоссейных дорог в Индии, описанная в издании Всемирного банка (Фаркухарсон, Торрес де Мэстл и Йескомб совместно с Энсинас, 2011 г.). С кратким описанием актуальных программ ГЧП можно ознакомиться в издании Всемирного экономического форума (2010 г.), стр. 17 (мексиканская программа платных дорог) и стр. 18 (чилийская дорожная программа ГЧП). Также см. уже упомянутое аналитическое исследование по проекту больницы Эль-Бахио в рамках программы ГЧП в сфере здравоохранения в Мексике.

- Важную роль играет последовательность. Рамочные условия помогают обеспечить последовательное структурирование и управление различными проектами, что сокращает расходы частного сектора и выстраивает доверие к рынку. При отсутствии целостных рамочных условий различные министерства могут предпринимать непоследовательные действия, которые могут вызвать разочарование участников конкурса и привести к тому, что часть из них могут отказаться от подачи заявок.
- Частный сектор учитывает способность правительства программно управлять проектной трубой. Дело не только в надежности отдельно взятого проекта, но и в надежности правительства как менеджера проектной трубы и использовании правительством ГЧП в качестве стратегического инструмента на долгосрочной основе.
- Частный сектор также принимает во внимание такие аспекты, как долгосрочная фискальная устойчивость, политическая приверженность ГЧП, социальное признание инструмента, наличие способных и опытных специалистов и наличие минимальной законодательной базы, дающей возможность закупок в рамках ГЧП. Многие из перечисленных аспектов влияют на осуществимость и готовность каждого отдельного проекта, но они также сказываются на устойчивости и надежности инструмента ГЧП и существовании содержательной проектной трубы.

Первые три пункта касаются концепции программ ГЧП¹¹⁷. В большинстве стран программы ГЧП развиваются медленнее, чем следовало бы, не из-за недостаточного финансирования или несоответствия критериям коммерческой осуществимости, а из-за недостаточного количества подходящих и хорошо подготовленных проектов ГЧП. Следовательно, наличие таких проектов играет очень важную роль для правительства, которое хочет стимулировать инфраструктурное развитие посредством ГЧП, так как неспособность привлечь игроков мирового класса заставит их искать возможности в других странах. В итоге такое правительство может остаться с нежелательными участниками и/или программами с высокими коррупционными рисками и, следовательно, нереализованными проектами.

Постоянное поддержание заинтересованности частного сектора играет ключевую роль для успешности ГЧП как программного инструмента или способа стимулирования инфраструктурного развития. Для этого нужны надлежащие и четкие рамочные условия ГЧП во всех основных сферах управления ГЧП.

Программный подход может привести к возникновению замкнутого круга, основанного на одном существенном факторе: успешная практика работы будет увеличивать заинтересованность отрасли в проектах, а большее высокий уровень заинтересованности будет обеспечивать большую ответную реакцию, которая поможет в усовершенствовании рамочных условий и подхода ГЧП.

В таблице 1.9 представлен неисчерпывающий список условий, которым должны соответствовать условия ГЧП и связанные с ними программы для привлечения интереса отрасли. В списке предполагается, что программа ГЧП и проекты (и, следовательно, рынок) существенно не ограничены в доступе к долгосрочному финансированию, и/или что факторы страновых рисков не являются непреодолимым препятствием для привлечения прямых

¹¹⁷ ЕРЭС объясняет актуальность программного подхода и его основные характеристики. С примерами европейских программ ГЧП можно ознакомиться в издании «Программный подход к ГЧП. Европейский опыт» (ЕРЭС, 2015 г.).

иностранных инвестиций, или что программа адаптирована к соответствующим ограничениям (как объяснено в разделе 5.6).

ТАБЛИЦА 1.9: Необходимые черты рамочных условий ГЧП, программ ГЧП в соответствии с требованиями частных компаний мирового класса (и другие характеристики привлекательного и авторитетного рынка ГЧП)¹¹⁸

Факторы, которые обуславливают успешность программного подхода или стратегического использования ГЧП	Описание	Как рамочные условия и политика могут увеличить привлекательность рынка
Актуальная или значительная (и идентифицируемая) проектная труба	Существует рыночное подтверждение значительности проектной трубы или инфраструктурных потребностей/разрывов.	<p>Рамочные условия и политика могут обеспечить наличие более структурированной и организованной проектной трубы посредством составления планов и/или программ ГЧП с четким описанием роли инструмента ГЧП.</p> <p>Также необходимо заблаговременно уведомлять об этом отрасль (управление коммуникациями играет ключевую роль в базовых операционных или инвестиционных условиях).</p>
Успешная практика работы	Существует история успешно реализованных проектов ГЧП с подтверждением четкого и справедливого разрешения споров и других кризисных ситуаций.	<p>Успешная практика работы может появиться исключительно на основе надлежащих рамочных условий и при оптимальном управлении рисками и кризисными ситуациями.</p> <p>В дополнение к подготовке проекта, для успешного управления договором требуется инициативный подход, институционально отраженный в рамочных условиях ГЧП (в сфере управления процессом ГЧП).</p> <p>Для новых участников ГЧП или стран, которые начинают развивать свой подход к ГЧП, очень важно тщательно отбирать проекты и управлять процессами подготовки и закупок во избежание ошибок. Также очень важно работать в условиях целостных рамочных условий.</p>

¹¹⁸ В серии «Инфраскоп», выпускаемой аналитическим отделом журнала «The Economist», предоставлены данные по факторам и критериям с учетом возможностей страны по развитию проектов и программ ГЧП, с широкой точки зрения, а не только в частной перспективе. В издании «Оценка среды ГЧП в Латинской Америке и странах Карибского бассейна» (февраль 2013 г.), разработанному по заказу FOMIN и профинансированному правительством Испании, дан общий обзор эволюции и степени развития стран в регионе, с 19 показателями, разбитыми на 6 категорий. В серии также приводится анализ азиатско-тихоокеанского региона и Восточной Европы, а также Содружества независимых государств (СНГ).

<p>Устойчивые рамочные условия процесса ГЧП: качество стандартов и подходов для обеспечения осуществимости и структурирования, управленческих способностей и надежности с точки зрения сроков и принятия решений.</p>	<p>Для управления большим количеством ГЧП и успешной разработки программы требуются четкие базовые операционные условия, которые обеспечивают бесперебойность процесса, уменьшают риск провала и, что особенно важно (с частной точки зрения), отражают коммерческую осуществимость и интересы частного сектора. Надлежащее управление проектами ГЧП порождает долгосрочное доверие к отрасли в дополнение к отдельно взятому успешному проекту ГЧП в процессе реализации.</p>	<p>Это одна из существенных частей рамочных условий ГЧП, которая касается процессов до проведения конкурсной процедуры и управления конкурсной процедурой. Такие процессы должны основываться на постоянно применяемых передовых рекомендациях и стандартах, а также четко идентифицироваться частным сектором.</p> <p>Они также зависят от институциональной архитектуры.</p>
<p>Четкость рамочных условий с точки зрения законности ГЧП, прозрачности закупок и исполнимости¹¹⁹</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Прозрачность (доступ к достоверной информации и прозрачные и справедливые критерии и процесс отбора). • Исполнимые права. • Процесс урегулирования споров. • Риски, связанные с ассигнованиями. 	<p>Этот критерий относится к политике и законодательной базе, особенно к процедурам закупок, прозрачности и стандартам договоров.</p>
<p>Высокий уровень политической приверженности («политической воли») и поддержки</p>	<p>Для области ГЧП важную роль играет наличие политической поддержки» на уровне высшего руководства в министерстве, которое уверенно продвигает программу ГЧП.</p> <p>Актуальные и комплексные проекты должны четко демонстрировать такой уровень приверженности ГЧП посредством четкой позиции по вопросам сохранения рисков и их разделения, а также/или мобилизации институциональных инструментов финансирования. Для обеспечения надежности необходимо максимально возможное политическое признание политики и рамочных условий и программ ГЧП. Надежность обычно также зависит от общественного признания программ ГЧП.</p>	<p>Политическая поддержка зависит от успешного функционирования механизмов управления, что возможно только при наличии четких и рациональных рекомендаций по процессу ГЧП.</p> <p>Общая политическая поддержка становится возможной только при наличии четко структурированных и надлежащим образом преподнесенных политик и программ ГЧП. Для этого необходимо надлежащее управление коммуникациями, которое также является одним из элементов рамочных условий ГЧП.</p>
<p>Общественное признание</p>	<p>Международные и местные инвесторы не будут стремиться инвестировать в ГЧП в странах с отрицательным отношением к ГЧП. Это не исключает любые другие вопросы, которые могут возникать в связи с признанием инфраструктуры по определенному проекту.</p>	<p>Для законодательной базы и/или условий политики в смысле четких и определенных рекомендаций и содержательного/продуманного подхода требуется общественное признание инструмента. Программы и определенные проекты ГЧП могут вызвать возражения со стороны</p>

¹¹⁹ В частности, при рассмотрении законодательной и нормативной базы рынка страны, в издании «Как привлечь частный сектор в ГЧП в странах с развивающимися рынками» (Всемирный банк, 2011 г.) на стр. 17 приведен подробный список более конкретных вопросов, которыми задаются инвесторы и кредиторы.

		<p>общественности, с которыми, в свою очередь, можно иметь дело посредством надлежащего управления коммуникациями.</p> <p>Прозрачность и подотчетность – это ключевые факторы для завоевания общественного доверия: в рамочных условиях ГЧП необходимо предусматривать или официально устанавливать проведение государственного аудита, предоставление информации об операционной эффективности проекта и т.д.</p>
<p>Фискальная устойчивость и рациональное управление инструментом</p>	<p>Частный сектор может беспокоить недостаточно серьезное внимание к долгосрочным совокупным возможным обязательствам по ГЧП, особенно из-за того, что это будет признаком ненадлежащего отбора или спешки при реализации проекта.</p> <p>При оценке кредитного рейтинга правительства рейтинговые агентства рассматривают и учитывают будущие обязательства по договорам ГЧП. В свою очередь, инвесторы и финансирующие организации учитывают кредитный рейтинг правительства при оценке необходимой рентабельности собственного капитала или процентной ставки.</p> <p>В некоторых странах у правительств возникла необходимость изменения условий ГЧП, так как они приняли на себя излишний совокупный объем финансовых рисков. Это нежелательный результат, так как из-за него у частного сектора нет уверенности в том, что изначальные условия сделки не будут нарушены.</p>	<p>По существу, именно эта часть рамочных условий ГЧП связана с долгосрочным совокупным управлением возможными фискальными рисками.</p>

10. Обзор цикла процесса ГЧП. Подготовка, структурирование и управление договором ГЧП

В этой главе можно ознакомиться с обзором проектного процесса ГЧП. В разделах 3-8 далее дается подробное поэтапное описание процесса.

Цель данного описания – познакомить читателей со всем процессом и предварительно описать основные этапы. Здесь также представлены возможные отличия процесса в некоторых странах в зависимости от типа конкурсной процедуры и выбранной методики (при наличии нескольких методик в стране). См. рис. 1.13.

Процесс, описанный в этой главе и во всем Руководстве по ГЧП, касается цикла проекта ГЧП. Как правило, этот процесс начинается с идентификации и отбора проекта. В Руководстве по ГЧП предполагается, что начало процесса зависит от каждого отдельно взятого проекта¹²⁰. Однако, когда правительство применяет программный подход, идентификация и отбор проекта, а также скрининг проектов на предмет соответствия требованиям ГЧП обычно осуществляются в рамках разработки программы.

Определение каждого этапа, включая его название и предмет, – весьма субъективный момент. Единое мнение об элементах каждого этапа или его начале или конце отсутствует. Следовательно, существуют различные точки зрения, например, о том, как определить «структурирование» договора, и что именно следует считать «структурированием» или даже «осуществимостью» проектного договора. Более того, существуют разные точки зрения и подходы относительно окончательного результата оценки, относительно того, следует ли считать оценку проекта отдельным этапом или инвестиционным решением, принятым до подтверждения соответствия и осуществимости проекта в качестве ГЧП, или того, можно ли предпринять действия и принять решения на одном этапе (именно такой подход используется в данном Руководстве по ГЧП для удобства, так как он соответствует положению стран с развивающимися рынками и экономиками переходного периода). См. текстовую вставку далее.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 26: Положения об оценке и решениях, используемые в данном Руководстве по ГЧП

Стандартный цикл процесса ГЧП, описанный в этом Руководстве по ГЧП, включает в себя первоначальный анализ экономической составляющей проекта и скрининг ГЧП на этапе идентификации и скрининга ГЧП. Затем следует подробная оценка проекта в качестве технического решения и на предмет его соответствия требованиям ГЧП на этапе оценки и подготовки проекта. Такая последовательность хорошо подходит программам ГЧП, движимым желанием использовать ГЧП в качестве альтернативы государственного финансирования, тем самым позволяя ускорить инфраструктурное развитие (см. раздел 5.1). При таких обстоятельствах инвестиционное решение (о необходимости реализации проекта) взаимосвязано с решением о закупках (о необходимости реализовывать проект как ГЧП). Если проект не соответствует критериям ГЧП, традиционные закупки по проекту могут оказаться невозможными (из-за фискальных ограничений). Благодаря скринингу проекта на предмет соответствия критериям ГЧП на раннем этапе правительство может избежать траты средств на оценку проекта, если он не может быть реализован как ГЧП.

Следовательно, так как необходимо установить общие условия для надлежащего объяснения процесса ГЧП (а также различных задач, которые необходимо выполнить, и принятых решений), в данном Руководстве по ГЧП необходимо использовать гибкий подход. Описанный процесс, представленный на рисунке 1.14, подразумевает значительную гибкость, позволяющую учесть основные изменения в задачах, решениях и разрешениях, потребность в которых может возникать на каждом этапе.

На практике анализ и задачи, которые выполняются на многих этапах, фактически выходят за рамки условных границ соответствующего этапа. Например, часть анализа, осуществляемого в рамках оценки проекта, может быть невозможно завершить до наступления того или иного последующего этапа, или может возникнуть необходимость повторного анализа на более позднем этапе.

¹²⁰ Описанный процесс ГЧП не включает в себя задачу, которая рассматривается как часть проектного цикла в некоторых руководствах: ex-post (последующая) оценка проекта рекомендуется при управлении программами ГЧП, или когда страна программно использует ГЧП как стратегический инструмент. Соответствующее объяснение дается в Главе 1 («Установление рамочных условий ГЧП») наряду с другими вопросами, связанными с рамочными условиями.

Соответствующая политика или законодательная база также влияет на работы, выполняемые на каждом этапе.

При этом очевидно, что нужно делать для успешной реализации проекта как ГЧП. Независимо от порядка и сроков выполнения всех задач или от разных названий и концепций, которые используются в разных регионах и юрисдикциях, закупки в рамках ГЧП обязательно подразумевают значительную работу на основе поэтапного подхода. Как описано в разделе 5.3, проект ГЧП должен:

- основываться на надлежащем или оптимальном техническом решении или «проекте»: как правило, такой этап именуется «идентификация»;
- пройти надлежащую оценку, чтобы определить его осуществимость (самого технического решения и реализации проекта в рамках ГЧП), определить, что ГЧП – лучший вариант закупок, и что он будет надлежащим образом подготовлен до конкурсной процедуры: это касается оценки и подготовки проекта;
- иметь надлежащим образом структурированный договор ГЧП и правильную конкурсную процедуру: этот этап именуется «структурирование и составление договора и конкурсной процедуры» в настоящем Руководстве по ГЧП;
- пройти эффективный процесс закупок или тендерную процедуру в соответствии с применимыми законодательными и нормативными требованиями: этот этап может именоваться «конкурсная процедура» (иногда – «управление сделкой»); и
- осуществляться при условии управления в течение срока действия договора: этот этап именуется «управление договором» («контрактный менеджмент»).

РИСУНОК 1.13: Общие или основные этапы процесса ГЧП



РИСУНОК 1.14: Цикл процесса ГЧП в соответствии с настоящим Руководством по ГЧП

На рисунке 1.14 более подробно описан процесс и основные задачи, которые обычно являются содержанием конкретных этапов (в соответствии с определением, данным в Руководстве по ГЧП), а также отмечены основные варианты. Многие задачи и подпроцессы являются последовательными и повторяющимися по своей сути: примером может служить оценка проекта и его подготовка, а также структурирование договора и процесса. На рисунке также описан переход процесса к заключению договора, а также принятие решений в рамках поэтапного подхода.



В дополнение к отличиям в ходе самого процесса, в разных юрисдикциях также используется различная терминология для описания этапов и задач. В текстовой вставке 1.33 перечислены основные названия и концепции, которые используются в Руководстве по ГЧП, а также распространенные варианты или альтернативные названия.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.33: Терминология, связанная с процессом ГЧП и его задачами (термины, используемые в данном Руководстве по ГЧП в сравнении с другими терминами)

Предпочтительные термины	Другие термины
Идентификация проекта	Выбор проекта
Анализ затрат и выгод	Экономическая осуществимость, экономическая оценка проекта.
Скрининг проекта на предмет соответствия критериям ГЧП	В некоторых странах также используется предварительная оценка проекта в качестве предварительного исследования осуществимости ГЧП.
Оценка проекта	Анализ осуществимости проекта, оценка проекта, надлежащая экспертиза (ограниченная определенными процессами осуществимости или оценки), оценка проекта на предмет соответствия критериям ГЧП (для оценки ГЧП как варианта осуществления закупок по проекту, а не оценки самого проекта как технического решения), подготовка проекта, разработка обоснования инвестиций («бизнес-кейс») (в некоторых странах обоснование инвестиций постепенно разрабатывается в ходе цикла ГЧП: оценка проекта в основном осуществляется на этапе составления обоснования инвестиций).
Осуществимость	Также называется «жизнеспособностью» в любой сфере своего применения.
Анализ VfM (ГЧП в качестве варианта закупок)	VfM посредством метода компаратора государственного сектора (PSC) (используется в некоторых странах).
Структурирование конкурсной процедуры (запроса на подачу квалификационных документов и запроса на подачу конкурсных предложений)	Структурирование или разработка метода закупок или конкурсной процедуры
Структурирование договора	Составление договора.
Составление запроса на подачу квалификационных документов и запроса на подачу конкурсных предложений и договора	Окончательное оформление указанных документов. В некоторых странах и руководствах структурирование и составление могут совместно именоваться «реализация» («имплементация»).
Конкурсная процедура	Процесс или процедура закупок.
Предварительный отбор	Отбор или предварительный отбор участников конкурса.
Договор ГЧП	Проект ГЧП, проектный договор (чаще в контексте частных инвесторов).

Каждый основной этап такого процесса тщательно анализируется в соответствующих главах данного Руководства по ГЧП (в разделах 3-8) после раздела 2.

Этап 1 (раздел 3): идентификация проекта и скрининг ГЧП

Цели: Выбрать правильный вариант реализации проекта (лучшее техническое решение с учетом задач), а также провести предварительную оценку соответствия проекта критериям ГЧП, чтобы не тратить ресурсы впустую на полную оценку и подготовку неподходящих проектов.

Задачи: Как правило, на этом этапе ставятся следующие задачи:

- Идентификация/выбор проектного решения из ряда вариантов.
- Определение предмета проекта.
- Оценка экономической составляющей проекта (включая социально-экономическую оценку посредством анализа затрат и выгод в некоторых странах) и составление очередности приоритетов по самым актуальным проектам, при необходимости.
- Скрининг проекта на предмет соответствия критериям ГЧП.
- Подготовка принципов руководства проектом для процесса подготовки, включая запуск тендерной процедуры, в том числе составление плана управления проектом и определение состава проектной группы.

Задача по идентификации инфраструктуры тесно связана с процессом любого инфраструктурного решения независимо от способа закупок. Она не является частью цикла ГЧП в узком смысле, так как во многих случаях и странах идентификация проекта осуществляется на этапе планирования, либо проект предлагает ведомство или государственный орган, осуществляющий закупки, в течение срока полномочий правительства (и проекты считаются таковыми, пока они соответствуют стратегическим целям правительства).

Для удобства в данном Руководстве по ГЧП эта задача входит в тот же этап, что и скрининг ГЧП, чтобы подчеркнуть важность выбора надлежащего проекта (ГЧП не творит чудеса и дает результаты только при наличии экономически состоятельного и в целом разумного проекта). Однако в некоторых случаях, особенно в странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода, и когда вариант ГЧП в первую очередь связан с финансовыми нуждами правительства (включая тот факт, что иногда закупки возможны только на условиях ГЧП), идентификация и оценка проекта тесно связаны со скринингом и проверкой ГЧП на предмет соответствия и осуществимости.

Перед выбором способа закупок по проекту нужно четко определить лучшее решение для соответствующих государственных нужд с технической и стратегической точки зрения. Например, возможные решения проблемы транспортных заторов в определенном городе могут включать в себя инвестиции в легкорельсовую транспортную систему, модернизацию системы автодорог или развитие метрополитена. Такую оценку возможных решений следует проводить по любому решению в рамках государственного проекта (в сфере инфраструктуры, обслуживания, политики, законодательства или в любой другой правительственной деятельности). Рекомендуется принимать такие меры на этапе идентификации.

Следует рассмотреть и сопоставить ряд вариантов (включая вариант «ничего не делать», взятый за отправную точку) и определить самый подходящий посредством утвержденного метода отбора. Для этой цели может использоваться анализ затрат и выгод и другие более простые методы (например, многокритериальный анализ, анализ эффективности затрат). Такой процесс обеспечивает общую идентификацию технического решения. На этом этапе предмет проекта может быть представлен в форме обзора проекта с примерной сметой. Предмет и расходы детализируются в ходе финальной оценки проекта.

В дополнение к использованию анализа затрат и выгод при выборе проекта, указанный метод может также использоваться на этапе идентификации проекта для предварительной оценки экономической составляющей проекта. В некоторых странах на этапе идентификации проекта могут выполняться другие задачи по оценке. Такой анализ обычно именуется «предварительное исследование осуществимости» (“pre-feasibility”), так как он будет корректироваться,

развиваться и углубляться на последующих этапах до проведения конкурсной процедуры по проекту.

После надлежащей идентификации проекта (включая предварительную экономическую оценку) в данном Руководстве по ГЧП считается, что проект пройдет скрининг на предмет соответствия критериям ГЧП. Для этого требуется в общем определить предмет договора и провести предварительную проверку пригодности метода ГЧП для закупок по проекту.

В конце этого этапа принимается решение о необходимости полной оценки проекта и проектного договора как ГЧП на основе отчета по скринингу ГЧП. В отчет также следует включать описание принципов управления проектом в соответствии с планом проекта и соответствующим графиком.

Этап 2 (раздел 4): оценка и подготовка проекта

Цели: Оценить осуществимость проекта и проектного договора ГЧП для минимизации риска провала проекта на этапе конкурсной процедуры или в течение срока действия проектного договора, а также осуществить дополнительную подготовку в качестве ГЧП.

Стандартный набор задач, которые необходимо выполнить на этом этапе:

- Доработка и детализация предмета проекта и предварительного проектирования, проверка технической осуществимости и оценка воздействия на окружающую среду.
- Доработка и детализация социально-экономической осуществимости/оценки (анализа затрат и выгод) или полное проведение указанных процессов с самого начала.
- Оценка коммерческой осуществимости ГЧП (включая кредитную привлекательность) и исследование рынка.
- Проведение другой финансовой оценки: VfM на основе метода компаратора государственного сектора (анализ PSC) в некоторых странах, ценовой доступности ГЧП, а также анализ последствий с точки зрения национального бухгалтерского учета (в некоторых странах).
- Подготовка и надлежащая экспертиза: оценка рисков и выполнение задач надлежащей экспертизы.
- Предварительное структурирование ГЧП.
- Определение стратегии/метода закупок и составление плана закупок.

В текстовой вставке 1.34 представлена информация об альтернативных способах идентификации и оценки проектов ГЧП.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.34: Альтернативные способы идентификации и оценки проектов ГЧП

Стандартный цикл процесса ГЧП, описанный в этом Руководстве по ГЧП, включает в себя первоначальный анализ экономической составляющей проекта и скрининг на этапе идентификации и скрининга ГЧП. Затем следует подробная оценка проекта в качестве технического решения и на предмет его соответствия требованиям ГЧП на этапе оценки проекта.

Следовательно, стандартный цикл процесса ГЧП, описанный в данном Руководстве по ГЧП, хорошо подходит странам с развивающимися рынками и экономиками переходного периода с программами ГЧП, основанными на стремлении использовать ГЧП в качестве альтернативы государственному финансированию. Однако у некоторых правительств (особенно в развитых странах с устойчивым фискальным положением) ключевая мотивация использования ГЧП заключается в эффективности и результативности (см. раздел 5.2). Такие правительства имеют возможность отделять инвестиционные решения от решений о закупках, сначала принимая инвестиционное решение. Таким образом, правительство сначала решает, следует ли реализовывать проект (на основе социально-экономического анализа) независимо от метода закупок, а затем решает, будет ли соотношение цены и качества при ГЧП выше, чем при традиционных закупках. Такой процесс принятия решений становится возможным только тогда, когда фискальное положение правительства позволяет реализовать проект как ГЧП или как традиционный проект. В этом случае возможно использовать процесс принятия решений, который отличается от стандартного процесса, описанного в данном Руководстве по ГЧП.

Штат Виктория в Австралии служит примером юрисдикции, фискальное положение которой позволяет реализовывать проекты как ГЧП или как традиционные проекты. Для принятого там процесса основная мотивация использования ГЧП – эффективность и результативность. В штате Виктория используются следующие начальные этапы проектного цикла:

- При больших и комплексных проектах, которые могут реализовываться как ГЧП, первый этап – разработка стратегического обоснования инвестиций. В стратегическом обосновании инвестиций анализируется проблема или коммерческая необходимость, с которой необходимо разобраться, рассматриваются выгоды, которые правительство планирует получить при успешном решении проблемы, а также определяется стратегическая реакция (которая может включать в себя инфраструктурный проект), которая лучше всего соответствует решению выявленной проблемы или коммерческой необходимости. Для выявления предпочтительной стратегической реакции осуществляется анализ вариантов посредством многокритериального анализа. Реальный анализ затрат и выгод не требуется. Как правило, варианты, рассматриваемые на этом этапе, представляют собой различные стратегические реакции. Например, для решения задач городского общественного транспорта может рассматриваться выбор между развитием автобусных маршрутов либо расширения трамвайной сети или иного легкорельсового транспорта.
- В стратегическом обосновании инвестиций может указываться ожидаемый способ закупок (если он известен), но при этом не нужно предоставлять подробные объяснения такого выбора, так как решение о способе закупок на этом этапе не принимается.
- После рассмотрения стратегического обоснования инвестиций правительство принимает решение о необходимости составления полного обоснования инвестиций. В полное обоснование инвестиций входит элемент, описанный в процессе сертификации в области ГЧП как оценка проекта, включая полный анализ затрат и выгод, как правило, для нескольких вариантов по проекту. Варианты, сопоставляемые на этом этапе, обычно представляют собой варианты с разным предметом для предпочтительной стратегической реакции, выявленной на предыдущем этапе. Например, если в стратегическом обосновании инвестиций легкорельсовая система указана как предпочтительная стратегическая реакция на потребности общественного транспорта, в полном обосновании инвестиций можно рассмотреть два различных варианта размещения и две различные технологии (воздушные линии электропередач и беспроводные альтернативы) для городской легкорельсовой транспортной системы.
- Более того, полное обоснование инвестиций включает в себя стратегию закупок, которая предусматривает сравнительный анализ различных методов закупок в качественном разрезе. Как правило, стратегия закупок – один из последних элементов при разработке обоснования инвестиций, и он направлен только на предпочтительный вариант предмета проекта. Так как на

этом этапе анализ затрат и выгод и другие элементы оценки проекта в основном завершены, при анализе выгод возможных методов закупок можно с пользой использовать глубокое понимание проекта.

- Затем правительство принимает решение (в рамках своего бюджетного процесса) о необходимости реализации проекта (это и есть инвестиционное решение). Если принимается решение о реализации проекта, правительство выбирает способ реализации проекта: ГЧП или традиционные закупки (это и есть решение о закупках).

Оценку проекта следует проводить независимо от метода закупок, который может быть в итоге выбран для реализации и управления проектом. Следовательно, большая часть работы на этом этапе выполняется при любом типе закупок и касается не только процесса ГЧП. На самом деле, ГЧП – всего лишь «ветвь» более широкого процесса управления государственными инвестициями (Всемирный банк, 2014 г.). Однако, в дополнение к задачам по оценке и подготовке проекта, которые выполнялись бы для любого другого проекта, существуют также определенные задачи и меры, направленные на оценку и подготовку проекта в рамках ГЧП.

В странах или условиях, где сильно развита традиция реализации инфраструктурных работ силами государственного сектора (актуально практически для всех стран), существует распространенное мнение о том, что процессы подготовки и конкурса по проектам ГЧП должны быть такими же короткими, как процессы, используемые для проектов с государственными инфраструктурными работами. Однако это вовсе не так. Специалистам, которые хотят создавать соответствующие и реалистичные проекты ГЧП и конкурсные процедуры, нужно понять, что подготовка, оценка и структурирование полноценного проекта ГЧП требуют гораздо больше времени, чем в случае проекта с традиционными госзакупками.

Анализ осуществимости используется для двух целей. Во-первых, анализ осуществимости применяется, чтобы понять, является ли проект (или форма закупок) оптимальным решением для выявленных проектных нужд. Как правило, это делается на этапе идентификации. Во-вторых, анализ осуществимости применяется для оценки осуществимости решения (можно ли реализовать проект без рисков или с ограниченным риском провала).

Для оценки проекта как оптимального решения требуется полный анализ затрат и выгод. Анализ осуществляется на этапе оценки проекта, если он не был проведен на этапе идентификации. Если анализ был проведен на этапе идентификации, в некоторых случаях проводится дополнительный анализ или его детализация на этапе оценки при наличии более полных данных для целей подтверждения на таком этапе.

Основная цель оценки проекта – подтвердить соотношение цены и качества проекта (в широком смысле) для общества. Результаты такой оценки обычно рассматриваются как вывод об экономической или социально-экономической осуществимости проекта. Проводится ряд дополнительных оценок осуществимости, чтобы подтвердить достижимость ожидаемых чистых выгод или ценности для общества, рассчитанных по проекту.

Также осуществляется анализ, в ходе которого определяется, является ли ГЧП лучшим вариантом закупок по проекту. Во многих странах для этого рассчитывается компаратор государственного сектора, который используется для сопоставления варианта ГЧП с другими методами (как правило, с обычными закупками). Он используется, чтобы проверить и подтвердить, что вариант ГЧП как метод закупок скорее всего принесет дополнительные чистые выгоды, а не уничтожит часть общих выгод, свойственных проектному решению.

Так как оценка проекта представляет собой последовательный и повторяющийся процесс, некоторые элементы анализа осуществимости переходят на следующий этап (структурирование). Это особенно актуально для элементов анализа, характерных

исключительно для метода ГЧП и касающихся финансовых аспектов, таких как коммерческая и финансовая осуществимость, VfM/PSC и ценовая доступность.

Между оценкой и подготовкой проекта существует тонкое различие. Подготовка относится к действиям, предпринимаемым правительством для минимизации проектных рисков и урегулирования вопросов, за которые отвечает правительство, до проведения конкурсной процедуры, начиная с надлежащей экспертизы рисков и препятствий, которые могут поставить успешность проекта под угрозу. Примеры включают в себя геотехнические тесты, когда результат проекта оказывается крайне неопределенным из-за геотехнического риска, обеспечение наличия строительной площадки для объекта или заблаговременное получение природоохранных разрешений.

Подготовительная деятельность может продолжаться на следующем этапе. Она заканчивается в сроки, указанные в плане закупок, и до начала конкурсной процедуры.

Осуществимость в указанной форме обычно делится на несколько типов исследований или анализа. Некоторые из них касаются самого проекта. Они включают в себя техническую, экономическую или социально-экономическую и правовую и природоохранную осуществимость. Большая часть указанных элементов осуществимости связана с принципиальной реализуемостью проекта, хотя социально-экономическая осуществимость больше связана с ценностью проекта.

Другие элементы осуществимости касаются проекта в качестве ГЧП. Они включают в себя PSC или другую форму проверки варианта ГЧП на предмет соответствия, финансовую и коммерческую осуществимость, а также тест на ценовую доступность (включая контроль совокупных возможных обязательств и рисков правительства по ГЧП). В некоторых странах также принято анализировать характер сделки с фискальной точки зрения (т.е. следует ли рассматривать инфраструктуру и связанный с ним долг как активы и обязательства государственного сектора в национальной системе бухгалтерского учета).

Результаты этого этапа представляют собой основу для оценки осуществимости (выгодности и целесообразности проекта), что дает правительству возможность принять решение о необходимости перехода проекта на следующий этап. Результаты также включают в себя первоначальный обзор структуры ГЧП для проекта, которая более тщательно разрабатывается на следующем этапе.

До перехода на следующий этап (структурирования) на этом определяется стратегия закупок, и составляется план закупок. Далее представлены базовые черты стратегии закупок.

- Подход к подаче квалификационных документов, включая:
 - сроки опубликования запроса на подачу квалификационных документов, т.е. до или одновременно с опубликованием запроса на подачу конкурсных предложений; и
 - наличие предварительного отбора или просто использование критериев «прошел/не прошел».
- Подход к запросу на подачу конкурсных предложений, включая:
 - сроки окончательного составления и опубликования запроса на подачу конкурсных предложений (до или после переговоров и взаимодействия или без возможности переговоров и взаимодействия, только с предоставлением незначительных разъяснений);
 - подход к подаче и оценке конкурсных предложений: разрешаются ли переговоры и повторные предложения.

Эти черты зависят от законодательной базы и общепринятых принципов соответствующей страны. В текстовой вставке 1.36 изложены основные типы конкурсных процедур, которые используются по всему миру.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1.35: Основные типы конкурсных процедур

Открытый конкурс или одноэтапный конкурс

Предусмотрен только один этап, совмещающий подачу квалификационных документов и предложений. Требования к предложениям также включают в себя квалификационные требования, структурированные в форме одного документа или двух отдельных взаимосвязанных документов (запрос на подачу конкурсных предложений и договор).

Открытый конкурс – самый распространенный метод закупок во многих странах Латинской Америки (а в некоторых юрисдикциях даже единственный). Этот подход также используется для некоторых проектов на Филиппинах.

Некоторые специалисты и руководства также именуют эту форму открытого конкурса «одноэтапный конкурс».

Открытый конкурс с предварительной оценкой по критерию «прошел/не прошел» (или двухэтапный открытый конкурс)

Он может считаться вариантом первого типа процедуры. Единственное отличие заключается в сроках предоставления документов, разделении этапов запроса на подачу квалификационных документов и приглашения участвовать в конкурсе или приглашения к подаче заявок (запроса на подачу конкурсных предложений).

Следовательно, существует первоначальный этап, на котором потенциальных участников конкурса приглашают для предварительной оценки до опубликования запроса на подачу конкурсных предложений и заключения договора, но предварительный отбор не осуществляется. Опубликование запроса на подачу конкурсных предложений означает приглашение к подаче заявок. Как правило, предложения подаются только один раз, а переговоры не проводятся.

Такой вариант распространен в ряде стран Латинской Америки (например, в Мексике).

Ограниченная процедура (предварительный отбор с одним конкурсным предложением)

Как и при открытом конкурсе с предварительной оценкой, существует первоначальный этап, на котором потенциальные участники конкурса приглашаются к подаче квалификационных документов. Составляется рейтинг участников конкурса, соответствующих квалификационным требованиям (критериям «прошел/не прошел»), по качеству их квалификационных документов, на основе которого составляется предварительный отборочный список определенного количества участников конкурса с самым высоким рейтингом.

Такие предварительно отобранные участники конкурса получают приглашение к подаче конкурсных предложений и будут оценены на их основе до принятия решения о присуждении договора.

Этот метод распространен в ряде стран, включая страны-члены ЕС и Индию.

Процедура с переговорами (предварительный отбор с переговорами)

Компании получают приглашение к подаче конкурсных предложений на основе предварительного отбора. Затем объявляются переговоры со всеми предварительно отобранными участниками конкурса или с ограниченным количеством кандидатов.

Конкурсные предложения могут быть повторяющимися, т.е. каждый участник может подавать несколько конкурсных предложений в ходе процедуры до подачи окончательного предложения. Оценивается только окончательное предложение, но с победителем конкурса могут проводиться переговоры (что нежелательно).

Процедура с переговорами может считаться вариантом первого типа, т.е. любая процедура с переговорами обычно представляет собой ограниченную процедуру.

Диалог или взаимодействие

В некоторых странах предварительный отбор сопровождается структурированным процессом диалога или взаимодействия. Сначала публикуется запрос на подачу квалификационных документов (как правило, он включает в себя базовые коммерческие условия и структуру проекта) с целью предварительного

отбора участников конкурса, соответствующих квалификационным требованиям. Затем проводится диалог или взаимодействие совместно с процедурой запроса на подачу конкурсных предложений.

Эта методика по-разному используется в разных странах. Основные отличия наблюдаются в Австралии, ЕС и новой Зеландии.

Этап 3 (раздел 5): структурирование и составление материалов

Цели: Определить и разработать решение для договора ГЧП и конкурсной процедуры, которая лучше всего соответствует определенным чертам проектного договора с целью защиты и, при наличии такой возможности, оптимизации VfM.

Задачи:

- Определение окончательной структуры проектного договора (окончательное структурирование, распределение и структурирование рисков, определение платежного механизма) и составление первого наброска договора.
- Завершение надлежащей экспертизы и подготовка (завершение подготовки, начатой на этапе оценки проекта).
- Повторная оценка или подтверждение проведенного ранее анализа, при необходимости (экономического, финансового, коммерческого, потенциально включая новое тестирование рынка, обновление PSC и анализа ценовой доступности).
- Завершение базового дизайна проекта, технических требований и выходных характеристик.
- Определение других коммерческих условий и решение вопросов структуры договора (особенно касательно реализации стратегии и инструментов управления договором).
- Структурирование и составление запроса на подачу квалификационных документов: определение квалификационных критериев.
- Структурирование и составление проекта запроса на подачу конкурсных предложений: определение требований к предложению и критериев оценки (а также правил проведения диалога или взаимодействия при конкурсной процедуре соответствующего типа или принципов переговоров, если таковые разрешаются).
- Завершение работы над проектом договора для его предоставления вместе с запросом на подачу конкурсных предложений.

Основные работы на этом этапе соответствуют двум основным задачам:

1. структурирование и составление проектного договора; и
2. структурирование и составление исполнимого пакета закупочной документации, включая запрос на подачу квалификационных документов и запрос на подачу конкурсных предложений.

Структурирование договора: Структура, разработанная на предварительном уровне на предыдущем этапе, уточняется и детализируется (особенно в отношении финансовой структуры, платежного механизма и распределения рисков, так как именно на этом этапе обычно проводится существенный и более подробный анализ рисков). Также следует разработать остальные коммерческие условия до начала составления проекта договора.

Структурирование запроса на подачу квалификационных документов и запроса на подачу конкурсных предложений: На этом этапе составляется не только договор. Также нужно структурировать конкурсную процедуру, так как она должна соответствовать индивидуальным характеристикам проекта. Конкурсная процедура будет выбрана в конце этапа оценки проекта, но на текущем этапе будут определены многие аспекты в соответствии с особенностями проекта. Они включают в себя порог для квалификационных критериев «прошел/не прошел» и определенные критерии оценки. Они также включают в себя ряд актуальных характеристик конкурсной процедуры, включая требования к конкурсным гарантиям, сроки подачи документов

и детальные правила проведения диалога или взаимодействия при соответствующем типе конкурсных процедур.

Составление – это процесс фактической разработки (написания) всего содержания и положений пакета конкурсной документации, включая запрос на подачу квалификационных документов, запрос на подачу конкурсных предложений и договор. Документацию следует составлять только после схематичного представления, обсуждения и согласования основных характеристик каждого документа. Сроки составления документов могут отличаться в зависимости от выбранной конкурсной процедуры. При открытом конкурсе квалификационные условия включаются в один документ и являются частью запроса на подачу конкурсных предложений. В таком случае в рамках конкурса предоставляется единый пакет документации, включающий в себя квалификационные и отборочные требования, требования к подаче предложений, критерии оценки и правила, регулирующие договор.

В двухэтапных процедурах необходимость окончательного оформления запроса на подачу конкурсных предложений одновременно с запросом на подачу квалификационных документов может отсутствовать. Однако основы требований к предложениям и критерии оценки, особенно касающиеся договора, следует устанавливать до начала квалификационного процесса. Период между запуском квалификационного процесса и получением документов – это срок, предусмотренный для оптимизации и окончательного оформления запроса на подачу конкурсных предложений и договора¹²¹.

Структурирование и составление материалов – циклический процесс. Структура договора зависит от урегулирования вопросов, связанных с рисками, финансовой и коммерческой осуществимостью и, соответственно, ценовой доступностью. Все эти аспекты оцениваются на данном этапе и зависят от окончательных технических требований и выходных характеристик.

После завершения оценки параллельно и в синхронизированной цикличности с оптимизацией структуры договора проекты закрываются и подаются для внутреннего согласования и получения зеленого света для перехода к конкурсной процедуре.

Этап 4 (раздел 6): конкурсная процедура (присуждение и подписание договора)

Цели: Бесперебойно, но в то же время тщательно управлять процедурой для отбора лучшего предложения в конкурентной и регулируемой среде и заключить договор с самым подходящим и надежным участником конкурса.

Задачи:

- Запуск тендерной процедуры.
- Предварительная оценка участников конкурса (и их предварительный отбор в некоторых процедурах).
- Предоставление разъяснений.
- Диалог, взаимодействие или переговоры по договору в процедурах со взаимодействием.
- В процедурах со взаимодействием: завершение формирования запроса на подачу конкурсных предложений и договора и публикация приглашения к подаче заявок.
- Оценка предложений.
- Проведение переговоров по предложениям в некоторых процедурах.
- Определение победителя и приглашение его к подписанию договора.
- Сверка отлагательных условий (согласование договора в некоторых странах) и подписание договора.

¹²¹ При двухэтапных процедурах, включающих в себя диалог или взаимодействие, принято включать описание предлагаемых основных условий проектного договора в пакет запроса на подачу квалификационных документов. Описание состоит из базовой структуры и основных черт, а также краткого обзора процедур оценки.

- Финансовое закрытие.

Основная деятельность на этом этапе – управление конкурсной процедурой, структурированной и регулируемой посредством запроса на подачу квалификационных документов и запроса на подачу конкурсных предложений. Следует максимально бесперебойно управлять процессом для извлечения максимальной ценности, свойственной проекту.

Многие черты и характеристики конкурсной процедуры не отличаются от любых других процедур государственных закупок. При закупках в рамках ГЧП ставятся такие же общие цели (например, прозрачность и справедливость), как и в других процедурах закупок. Однако закупки в рамках ГЧП отличаются более высокой комплексностью по сравнению с другими процедурами закупок, и особенности ГЧП требуют дополнительного внимания и ресурсов со стороны государственного органа, осуществляющего закупки.

Этап конкурсной процедуры, в свою очередь, делится на несколько этапов в зависимости от выбранного типа закупок.

Как правило, существует четыре основных этапа, на которые можно разделить любую конкурсную процедуру.

- Предварительная оценка (в открытых конкурсах с этапом предварительной оценки) или предварительный отбор (в процедурах с предварительным отбором кандидатов).
- Период конкурсных предложений с момента запуска процедуры до подачи или получения конкурсных предложений (в открытых конкурсах без предварительной оценки) или с момента приглашения к подаче предложений (или проведению переговоров) до подачи конкурсных предложений в других процедурах.
- Оценка конкурсных предложений (включая квалификационные требования в одноэтапных открытых конкурсах) и присуждение договора: орган, осуществляющий закупки, получает, анализирует, оценивает и выбирает победителя (обычно именуемого «предпочитаемый участник конкурса»).
- Подписание договора или «коммерческое закрытие» (с момента принятия решения о присуждении договора до даты вступления договора в силу): финансовое закрытие может иметь место в конце указанного периода или позже, после подписания договора.

Фактическая структура процедуры и более подробное описание этапов могут отличаться в зависимости от типа конкурсной процедуры.

В одном конце диапазона типов конкурсных процедур находится одноэтапный открытый конкурс. Основным вариантом открытой конкурсной процедуры является двухэтапный открытый конкурс с предварительной оценкой. На другом конце указанного диапазона находятся различные процедуры с взаимодействием или диалогом.

В открытом конкурсе с одним этапом предусмотрены следующие элементы или последовательность конкурсной процедуры.

1. Период конкурсных предложений (с момента запуска до подачи конкурсных предложений): участники конкурса готовят и подают свои конкурсные предложения и квалификационные документы.
2. Квалификация и оценка: орган, осуществляющий закупки, получает, анализирует, оценивает и выбирает победителя («предпочитаемого участника конкурса»).
3. Заключение договора: с момента присуждения договора до подписания договора.

С внутриведомственной точки зрения этап квалификации и оценки также разделяется на подэтапы 2.1 «Квалификация» и 2.2 «Оценка» (который обычно начинается с технических и другой показателей, потенциально влияющих на оценку, к которым применяются качественные критерии, а затем переходит к оценке экономического/ценового предложения и возможно другим количественным критериям) и 2.3 «Присуждение договора». В некоторых юрисдикциях

предусмотрена возможность переговоров между органом, осуществляющим закупки, и победителем конкурса до присуждения договора.

Процесс присуждения договора может иметь свои вариации даже при открытом конкурсе: в некоторых юрисдикциях необходимо получить согласование органов юстиции или генерального аудитора либо получить согласие законодательного органа (например, парламента). В некоторых юрисдикциях сам этап присуждения состоит из двух частей: решение о присуждении договора считается условным в течение определенного периода до его окончательного вступления в силу.

Часть юрисдикций разрешает предоставление ограниченных разъяснений по предложению после присуждения договора. Кроме того, в запросе на подачу конкурсных предложений обычно устанавливается ряд предварительных условий (которые необходимо соблюсти в течение определенного срока) для подписания договора. В частности, необходимо предоставить правительству подтверждение учреждения СПК, которая будет подписывать договор.

В других типах процедур сроки и, следовательно, этапы существенно отличаются. Например, при применении метода конкурентного диалога, основанного на двух этапах, процедура осуществляется с учетом следующих этапов и последовательности.

1. Запрос на подачу квалификационных документов: приглашение к подаче квалификационных документов и подача квалификационных документов.
2. Оценка квалификационных документов и предварительный отбор: этот этап заканчивается публикацией результатов отбора и назначением участников конкурса, которые соответствуют квалификационным критериям (прошли квалификационный отбор).
3. Диалог или взаимодействие: этот этап начинается с приглашения к проведению переговоров или диалогу (в ходе которого будет обсуждаться и уточняться договор в рамках принятого в ЕС процесса диалога).
4. Подача конкурсного предложения: может осуществляться в форме последовательных предложений и окончательного предложения (иногда только двумя конкурентами).
5. Заключение договора: с момента определения победителя до подписания договора. Некоторые процедуры могут включать в себя окончательные переговоры.

За исключением самого диалога или взаимодействия, остальные процессуальные и управленческие задачи не отличаются от других методов закупки. Государственный орган должен осуществить предварительную оценку (как правило, в этом случае осуществить предварительный отбор) и оценить предложения для выбора победителя и последующего управления процессом заключения договора.

В дополнение к подписанию договора победитель должен совершить финансовое закрытие (момента, в который он обеспечивает наличие финансирования проекта). Как упоминалось в главе 7, в некоторых странах финансовое закрытие осуществляется вскоре после подписания договора. В других странах победителю требуется больше времени для финансового закрытия, но строительство начинается только после финансового закрытия. Эти варианты объяснены в главе 6 (помимо этого, приложение А к главе 6 рассматривает управление процессом подготовки и подачи конкурсного предложения, а также закрытием финансирования с точки зрения частного партнера).

На этом этапе заканчивается процесс закупок и начинается этап управления договором.

Этап 5 (раздел 7): управление договором. Строительство

Цели: Проактивно управлять договором, чтобы избежать или минимизировать последствия рисков и угроз (в этом случае, на этапе строительства), связанных с изменениями, претензиями и спорами. На этом этапе особенно важно отслеживать соблюдение строительных требований.

Задачи:

- Утверждение принципов руководства проектом и создание группы по управлению договором.
- Администрирование договора, включая разработку руководства по управлению договором (изначально направленного на этап строительства).
- Надзор и управление передачей строительной площадки, получением разрешений и проектированием.
- Отслеживание соблюдения требований и исполнения обязательств частной компанией-участником проекта во время строительства.
- Управление задержками.
- Управление коммуникациями и взаимодействием с заинтересованными сторонами.
- Управление изменениями (в связи с запросами на внесение изменений, поступившими от правительства или предложенными частным партнером), претензиями (из-за принятых или разделенных рисков) и спорами.
- Администрирование платежей во время строительства в проектах с софинансированием.
- Сдача/прием в эксплуатацию и начало эксплуатации. Основы стратегии управления договором включают в себя ряд инструментов, которые входят в сам договор. Они включают в себя следующее:
 - Финансовая модель и отчетность.
 - Механизмы для устранения дефектов и недостаточной операционной эффективности, включая штрафные санкции, заранее оцененные убытки / неустойку, вычеты или даже досрочное расторжение.
- Базовые процедуры по рискам, претензиям, изменениям и спорам.

Однако рекомендуется составлять руководство по управлению договором на «общепонятном языке» в качестве более доступного управленческого инструмента. Руководство не заменяет договор как «справочный» документ, но помогает группе по управлению договором выполнять свои задачи. Руководство может использоваться для прояснения неоднозначных аспектов или дальнейшей разработки процедур по управлению, описанных в договоре. Оно даже может использоваться для достижения консенсуса по возможным неоднозначным аспектам.

Первоочередная задача этапа управления договором заключается в разработке руководства, создании группы по управлению договора и установлении принципов принятия управленческих решений (схем принятия решений). Подготовка к выполнению этой задачи начинается до подписания договора.

В разделе 7 объяснены основные элементы стратегии управления договором в течение срока действия договора до объяснения специализированных управленческих аспектов, связанных с первой частью договора, разработкой и строительством, вплоть до сдачи/приема в эксплуатацию и начала эксплуатации.

Управление договором включает в себя различную деятельность, включая следующее:

- Мониторинг исполнения обязательств.
- Управление другими угрозами и рисками, которые могут повлиять на результаты проекта и, следовательно, VfM.

- Управление изменениями в договоре, распределением рисков, спорами и многими другими событиями, включая досрочное расторжение.
- Администрирование обязательств и обязанностей государственного органа, осуществляющего закупки.
- Согласования.
- Расчет и погашение платежей.
- Анализ претензий.
- Управление информацией и коммуникациями.

Некоторые перечисленные задачи выполняются на постоянной основе (мониторинг, администрирование платежей). Другие выполняются отдельно как реакция на реализацию риска. Эпизодические процессы в основном касаются следующих ситуаций или типов событий.

- Требования выплаты компенсации или финансовых корректировок (обычно именуемые «ребалансировка» в странах системы гражданского права), особенно поданные в связи с рисками по проектному договору, полностью или частично принятыми государственным органом, осуществляющим закупки.
- Изменения в сервисных требованиях по договору или «запросы на внесение изменений», которые могут оказаться особенно актуальными на этапе строительства.
- Споры в результате вышеупомянутых и других изменений.

Этап строительства завершается сдачей/приемом актива в эксплуатацию, получением разрешения и распоряжением о начале обслуживания или эксплуатации, которая сама по себе является этапом, нуждающимся в тщательном управлении.

Этап 6 (раздел 8): управление договором. Эксплуатация (до завершения и возврата)

Цели: Проактивно управлять договором, чтобы избежать или минимизировать последствия рисков и угроз (в этом случае, на этапе эксплуатации), связанных с изменениями, претензиями и спорами. Это особенно актуально для мониторинга исполнения обязательств и контроля за возвратом актива по истечении срока действия договора.

Задачи:

- Мониторинг показателей операционной эффективности и исполнения иных обязательств.
- Управление изменениями, претензиями и спорами.
- Подготовка к возврату.
- Возврат и завершение.

На этом этапе срока действия договора основы управления договором по сути не отличаются от этапа строительства. Однако на этапе эксплуатации могут возникать специфические ситуации и риски.

Рекомендуется включать в руководство по управлению договором отдельные разделы, посвященные каждому этапу.

На этапе эксплуатации начинается надлежащий мониторинг операционной эффективности и исполнения обязательств по договору (так как суть ГЧП заключается в оплате за предоставленные услуги и только после их предоставления с учетом их объема), а также администрирования платежного механизма.

Именно на этом этапе государственный орган, осуществляющий закупки, обычно занимается следующими вопросами.

- Неисполнение или недостаточное исполнение обязательств частного партнера при реализации выходных характеристик по договору.
- Изменение структуры собственности и/или передача акций.
- Рефинансирование (которое представляет собой изменение финансового плана, обычно влияющее на финансовую архитектуру по договору, при условии разделения дохода от рефинансирования).
- Надзор за планом модернизации и замены (обновлений), инвестициями в модернизацию и замену и управление фондом для целей модернизации и замены.

Этот этап также включает в себя истечение срока действия договора и возврат актива государственному органу, осуществляющему закупки. В договор следует включать отдельные положения о возврате, а также технические спецификации по необходимому состоянию инфраструктуры в соответствующий момент времени. Для выполнения этого условия у частной компании-участника проекта может возникнуть обязанность осуществить существенные инвестиции перед передачей актива государственному органу. Эти и другие специфические аспекты, связанные с управлением договором на этапе эксплуатации по договору, описаны в разделе 8.

Эти и другие специфические аспекты, связанные с управлением договором на этапе эксплуатации по договору, описаны в разделе 8.

Справочная литература

В оставшихся разделах данного Руководства по ГЧП дана дополнительная информация по соответствующим темам, связанным с использованием и управлением ГЧП для закупок и управления инфраструктурой.

Далее перечислены внешние источники. Прочие общие руководства по ГЧП указаны в первой главе. Дополнительные справочные источники, упомянутые в этой главе, указаны как дополнительные источники информации по определенным аспектам.

Название документа	Авторы/редакторы и год	Описание	Ссылка на веб-страницу (при наличии)
Общие руководства в области ГЧП по концепции ГЧП и циклу процесса ГЧП			
Агентство по инфраструктуре Австралии Национальное руководство по ГЧП, том 2: рекомендации для специалистов	Австралийский Союз (2011 г.)	Подробные рекомендации для соответствующих ведомств касательно реализации проектов ГЧП в соответствии с национальной политикой ГЧП, включая идентификацию и оценку проектов, структурирование ГЧП, конкурсные процедуры и управление договором. Включают в себя подробные рекомендации по техническим предметам в приложениях.	https://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf

Способы взаимодействия с частным сектором в государственно-частном партнерстве в странах с развивающимися рынками	Всемирный банк, Фаркухарсон, Торрес де Мэстл и Йескомб совместно с Энсинас (2011 г.)	Описывает весь процесс ГЧП с рекомендациями и примерами опыта развивающихся стран. Кратко описывает процесс отбора проектов. Направлено на подготовку и вывод проекта на рынок, а также взаимодействие с частным сектором.	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUBO1D1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1
Набор онлайн-инструментов Всемирного банка для государственно-частного партнерства в сфере строительства дорог и шоссейных дорог	Всемирный банк, PPIAF (2009 г.)	Описывает реализацию и мониторинг, дает рекомендации и ссылки на дополнительные материалы по идентификации проектов, исследованию осуществимости и анализу, закупкам, присуждению договора и управлению договором.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html
ГЧП Всемирного банка в Центре по инфраструктурным ресурсам, онлайн по ссылке: http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/	Всемирный банк	Дает ссылки и справочные материалы по множеству тем, связанных с ГЧП.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/
Справочные руководство по государственно-частному партнерству, Редакция 2.0	Всемирный банк (2014 г.)	Это полное описание процесса и основ ГЧП, включая полезный и подробный список основных внешних источников по каждой теме.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20
Руководство южноафриканского Национального казначейства по ГЧП	Южная Африка (2004 г.)	Полное руководства по управлению процессом ГЧП.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf
Рекомендации методических материалов по подготовке, осуществлению закупок и реализации проектов ГЧП	ЕПЕС (2012 г.)	Это полное описание процесса ГЧП, включая множество ссылок на дополнительные материалы по каждой описанной теме и этапу.	http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
Привлечение инвесторов в ГЧП в Африке	Всемирный банк	Включает в себя интересные размышления с точки зрения африканского региона.	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1
Государственно-частное партнерство: В стремлении к разделению рисков и соотношению цены и качества	ОЭСР (2008 г.)	Анализирует ГЧП с точки зрения VfM и разделения рисков.	
Стандартизация договоров по инициативе частного финансирования (редакция 4)	МФ Великобритании (2007 г.)	Подробные рекомендации по структурированию договоров PFI (ГЧП на основе платежей потребителя).	
Стандартизация договоров PF2	МФ Великобритании (2012 г.)	Перерабатывает вышеупомянутые стандарты для их адаптации к PF2.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.pdf
Информация и руководство по институциональным инвестициям в ГЧП и инфраструктурным фондам			
Инвестиции пенсионных фондов в инфраструктуру. Исследование	ОЭСР, сентябрь 2011 г.	Исследование наличия институционального капитала в инфраструктурных активах.	http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48634596.pdf

Институциональное инвестирование в инфраструктуру в странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода	PPIAF, 2014 г.	Общий обзор институциональных инвесторов.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf
Путь вперед: что дальше? Исследование Делойт по инфраструктурным инвесторам	Делойт, 2013 г.	Интересный документ, в котором описывается эволюция и последние тенденции в сфере инфраструктурных фондов, а также роль институциональных инвесторов в инфраструктурном инвестировании.	http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf
Что такое инфраструктурные фонды?	Келли деПонт, Probitas Partners, 2009 г.	Полезное введение в деятельность инфраструктурных фондов.	http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf
Инвестиционное финансирование в условиях кризиса: роль многосторонних банков развития	Челски и другие, 2013 г.	Дается информация о роли многосторонних инвестиционных банков.	http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP121.pdf
Введение в проектное финансирование			
ГЧП: основные принципы политики и финансирования	Е. Р. Йескомб (2007 г.)	В главах 8-12 дана информация о методиках проектного финансирования в контексте ГЧП.	
Рекомендации методических материалов по рекомендации по подготовке, осуществлению закупок и реализации проектов ГЧП	ЕПЕС, 2012 г.	В Приложении 1 кратко изложена полезная информация по проектному финансированию в контексте ГЧП.	http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
Другие справочные документы и издания, упомянутый в этой главе			
Новый подход к государственно-частному партнерству: описание условий участия государственного сектора в акционерном капитале по проектам PF2»	Министерство финансов Великобритании, 2012 г.	Консультационный документ о новом подходе к ГЧП, разработанном в Великобритании для участия государственного сектора в собственном капитале.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211518/pf2_public_sector_equity_consultation.pdf
Рекомендации: расчет доли государственного органа в прибыли от рефинансирования	Министерство финансов Великобритании, 2008 г.	Методика, используемая для расчета доли при рефинансировании ГЧП.	https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225368/06_pfi_refinancingguidance21307.pdf
Инфраскоп. Оценка среды ГЧП в Латинской Америке и странах Карибского бассейна	Документ разработан аналитическим отделом журнала «The Economist» по заказу FOMIN, при финансовой поддержке правительства Испании. 2013 г.	Дается общее описание эволюции и степени развития стран Латинской Америки.	http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascoppe.aspx
Отдел Министерства финансов Великобритании по финансированию инфраструктуры: Поддержка финансирования ГЧП на фоне глобального кризиса	Фаркухарсон и Энсинас, 2010 г.	Описываются вмешательства и проактивные меры для финансовой поддержки ГЧП.	http://wbi.worldbank.org/wbi/document/uk-treasury-infrastructure-finance-unit-supporting-ppp-financing-during-global

ликвидности			
Конкурентная борьба за заемное финансирование победителя конкурса: проект основных рекомендаций	Министерство финансов Великобритании, август 2016 г.	Описывает процесс и вопросы, связанные с конкурентной борьбой за заемное финансирование.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225365/04_ppp_pbdfcguide100806.pdf
Оранжевая книга. Управление рисками: принципы и концепции.	Министерство финансов Великобритании, 2004 г.	Дает информацию об управлении рисками в процессе ГЧП.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf
Принципы руководства проектами: рекомендации по проектам государственного сектора	Министерство финансов Великобритании, 2007 г.	Дает информацию по ключевым аспектам, связанным с принципами руководства в государственном проекте.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf
Преодоление инфраструктурного разрыва: роль ГЧП	Эггерс и Стартап, Делойт (2006 г.), обновленная редакция 2015 г.	Предлагает и разъясняет концепцию зрелости ГЧП, включая три этапа развития. Это исследование дает краткое и понятное описание преимуществ и недостатков ГЧП.	https://library.pppknowledgeab.org/documents/2199
Превышение расходов и недостаточный спрос в городской железнодорожной и другой инфраструктуре	Бент Фливбьорг, «Транспортное планирование и Технологии», том 30, № 1, февраль 2007 г., стр. 9-30.	Объясняет, как оптимистический уклон или простая недостаточность анализа является одной из основных причин провала проектов.	
Зеленая книга: экспертная и другая оценка в центральных органах власти	Министерство финансов Великобритании (2003 г.)	Дает описание признаков соответствия критериям ГЧП в текстовой вставке 23 «Анализ частных ресурсов».	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf
Рекомендуемая практика управления сокращением персонала	МФК (август 2015 г.)	Дает рекомендации по управлению сокращением персонала	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b6004885555db65cf66a6515bb18/Retrenchment.pdf?MOD=AJPERES
Стандарт операционной эффективности 2. Условия труда и работы	МФК (2012 г.)	Дает рекомендации по управлению сокращением персонала	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2408320049a78e5db7f4f7a8c6a8312a/PS2_English_2012.pdf?MOD=AJPERES
Опыт Испании в сфере концессий и ГЧП: железные дороги и трамвайные сети и другая транспортная инфраструктура (А. Реболло, Межамериканский банк развития (2009 г.)	Описывает опыт Испании в ГЧП в сфере железных дорог и трамвайных сетей, а также предлагает аналитические исследования проектов и рассуждения по платежным механизмам.	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328
Handshake (ежеквартальный журнал Международной финансовой корпорации по ГЧП), выпуск 1	МФК (май 2012 г. переизданный)	Дает информацию и обсуждает роль ГЧП в сфере водоснабжения.	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048bf6248799ef28c8cbc78b/Handshake_Issue%231_WEB.pdf?MOD=AJPERES
Handshake, выпуск 3	МФК (октябрь 2011 г.)	Обсуждает роль ГЧП и другого частного участия в сфере здравоохранения.	
МФК, Финансирование и развитие	МФК (2013 г.)	Рассматривает «теневую банковскую деятельность».	http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm
Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público Privadas en America Latina (Передовые	Всемирный банк (2011 г.)	Описывает результаты конференции, проведенной в мае 2011 г. в Вашингтоне о передовых практиках в сфере	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ConferencereportSpanish.pdf

практики финансирования ГЧП в Латинской Америке), Вашингтон, округ Колумбия: отчет по конференции Всемирного банка		частного финансирования в Латинской Америке.	
Финансовый кризис и рынок ГЧП: восстановительные меры	(ЕПЕС, 2009 г.)	Интересный источник с информацией о том, как вмешательство государства может помочь ГЧП во времена экономического или финансового кризиса.	http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf
Национальный форум по ГЧП: сопоставительное исследование, этап II. Отчет по эффективности проектов ГЧП в Австралии по сравнению с инфраструктурными проектами на основе традиционных закупок	Университет Мельбурна, 2008 г.	В 2008 году Национальный форум Австралии по ГЧП (представляющий национальные, региональные и территориальные государственные органы Австралии) поручил Университету Мельбурна сравнить 25 австралийских проектов ГЧП с 42 проектами с традиционными закупками.	
Источники для аналитических исследований проектов			
Инновации в сфере здравоохранения в Лесото	Подготовлен Группой по всемирным вопросам здравоохранения Калифорнийского университета в Сан-Франциско и PwC, 2013 г.	Описывает интегрированную систему здравоохранения в Лесото.	http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghg/pshi-lesot-ho-ppip-report.pdf
Информационный справочник по аналитическим исследованиям проектов ГЧП	Европейская комиссия (2004 г.)	Включает в себя ряд европейских аналитических исследований проектов, включая ряд примеров совместных предприятий в сферах водоснабжения и транспорта.	http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgen/er/guides/pppresourcebook.pdf
Лаборатория знаний по ГЧП		Предоставляет более подробную информацию о применении ГЧП в некоторых из указанных секторов, включая конкретные примеры и аналитические исследования проектов.	https://www.pppknowledgelab.org/sectors
Проекты государственно-частного партнерства в Индии: сборник аналитических исследований проектов	Правительство Индии и PPIAF, 2010 г.	Издание, в котором описывается основной полученный опыт (положительный и отрицательный) по ряду проектов. Это очень полезное дополнение к информации и объяснениям о причинах провала проектов в данном Руководстве.	http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case_studies.pdf
Прокладываемый путь: максимизация ценности инфраструктуры с частным финансированием	Всемирный экономический форум, 2010 г.	Включает в себя несколько аналитических исследований по соответствующим сделкам в сфере ГЧП.	http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf
Южноафриканская программа независимых энергетических проектов в сфере возобновляемой энергии: факторы успеха и полученный опыт.	Эберхард и другие, Всемирный банк и Фонд консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF),	Анализирует исследования проектов, включая программу независимых энергетических проектов в Южной Африке.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/south-africas-renewable-energy-ipp-procurement-program-success-factors-and-lessons

	Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия, май 2014 г.		
I-595: Североамериканская транспортная сделка года.	Инфраструктурный журнал, Делойт, июль 2010 г.	Описывает аналитическое исследование по проекту I-95 во Флориде.	Веб-сайты проекта: http://www.i595express.com/ и http://www.595express.info/
Предварительные размышления о передовых практиках ГЧП в сфере здравоохранения: обзор различных аналитических исследований проектов и примеров ГЧП	Европейская экономическая комиссия ООН, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Азиатский банк развития, проект редакции 2012 г.	Включает в себя несколько аналитических исследований проектов по различным предметам и структурам ГЧП в сфере здравоохранения.	http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPPHealthcareSector_DiscPaper.pdf
Аналитические исследования проектов государственно-частного партнерства в университетских больницах района Хьюмансдорп, больницах Пелономи и Центральной больнице Инкоси Альберт Лутули	Южноафриканский комитет по ГЧП при Национальном казначействе, 2013 г.	Описывает несколько аналитических исследований проектов по различным предметам и структурам ГЧП в сфере здравоохранения в стране.	http://www.ppp.gov.za/Local%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf

Приложение А к Главе 1: Базовое введение в проектное финансирование

1. Введение

В данном приложении описаны базовые черты проектного финансирования. В нем также демонстрируются различные подходы и принципы финансирования проектов ГЧП. Дается описание основных источников фондирования и краткое изложение преимуществ и ограничений проектного финансирования. Данное приложение следует изучать вместе с главой 1, так как в нем обсуждаются не все вопросы, комплексные и часто характерные для конкретного типа проектов, которые свойственны структурам финансирования ГЧП.

Для проектов ГЧП проектное финансирование – это механизм, который используется для привлечения заемного капитала от кредитных организаций. Проектное финансирование представляет собой особый вид финансирования, в котором кредитные организации в основном принимают в расчет прогнозируемый доход от проекта как единственное средство выплаты процентов и погашения задолженности. При принятии решения о предоставлении займа кредитные организации не уделяют первостепенного внимания активам и пассивам компании. Они скорее анализируют проект как отдельную единицу со своими проектными активами, договорами, связанными с проектом, и потоком денежных средств по проекту, в существенной мере отделенным от компании, которая выступает спонсором проекта. По этой причине проектное финансирование также именуется «финансирование с ограниченным регрессом» или «финансирование без регресса», так как у кредиторов обычно нет права регресса по отношению к лицам (спонсорам и акционерам), которые инициировали проект, если по проекту возникают трудности, связанные с обслуживанием долга. Этот принцип отличается от корпоративного кредитования, при котором кредиторы полагаются на силу баланса заемщика при принятии решения о предоставлении кредита.

2. Основные факторы проектного финансирования ГЧП

- Договоренность о завершении проекта и обязательства по предоставлению всего фондирования, необходимого для завершения проекта.
- Выявленный спрос на результаты проекта в мере, которая обеспечит достаточный доход проекта для покрытия всех операционных расходов и обслуживания долга даже при сбое в функционировании проекта ввиду форс-мажора или других обстоятельств. Также может существовать в форме солашения со стороной, покупающей результаты деятельности проекта.
- Заверения касательно наличия необходимых средств на этапе эксплуатации проекта для технического обслуживания и поддержания и восстановления эксплуатационной годности проекта.

Важно отметить, что структура проектного финансирования должна обеспечивать оптимизацию расходов на финансирование проекта. Она также должна служить отражать условия распределения рисков между публичным и частным сектором в соответствии с договором ГЧП. В частности, проектное финансирование должно обеспечивать надлежащее управление финансовыми и другими рисками акционеров, спонсоров и финансирующих организаций компании ГЧП. Благодаря этому правительство может быть уверено, что частный партнер и особенно финансирующие его стороны имеют стимулы и возможности для оперативного

решения проблем, которые могут возникать при реализации проекта. На самом деле, структура финансирования в весьма значительной мере должна обеспечивать взаимоувязку интересов основных кредиторов и интересов правительства.

3. Идеология проектного финансирования

Согласно концепции проектного финансирования, спонсоры должны создать уникальную организационную структуру в форме отдельной компании для реализации проекта (т. е. специальной проектной компании (СПК)), которая заключит с государственным органом соглашение о ГЧП для проектирования, строительства и эксплуатации проекта. СПК учреждается на срок действия концессионного договора. Единственными акционерами компании для реализации проекта являются спонсоры, а их возможные риски ограничены суммой вложений в акционерный капитал по проекту (при условии возможных исключений по некоторым проектам на этапе строительства).

Так как у специальной проектной компании нет никакой истории деятельности, кредиторы в первую очередь рассматривают в качестве обеспечения прогнозируемые потоки денежных средств по проекту, а не проектные активы (которые не будут представлять большой ценности в случае финансовых затруднений). Следовательно, кредиторы должны удостовериться в том, что проект будет сдан в эксплуатацию в срок, а также в его последующей экономической эффективности. Аналогичным образом, для получения фондирования спонсоры проекта должны убедить кредиторов в технической осуществимости и финансовой жизнеспособности проекта.

При оценке жизнеспособности проекта кредиторы также рассматривают техническую осуществимость, финансовую осуществимость и кредитоспособность проекта (способность проекта обслуживать задолженность с учетом определенной степени сокращения имеющихся потоков денежных средств) при принятии решения о предоставлении кредита (надлежащая экспертиза).

Техническая осуществимость проекта рассматривается, чтобы удостовериться в том, что: (1) этап строительства проекта может быть реализован в установленные сроки и в рамках бюджета; (2) по завершении строительства проект сможет обеспечивать достижение плановой производительности; (3) строительные сметы, а также резервы по различным сценариям окажутся достаточными для завершения проекта. При оценке технической осуществимости необходимо учитывать влияние экологических факторов на строительство предложенных объектов и/или эксплуатацию возведенных объектов. В тех случаях, когда технологические процессы и/или конструктивные решения, предусмотренные по проекту, не применялись ранее на практике или в требуемом масштабе, возникает необходимость проверки процессов и оптимизации конструктивных решений в ходе оценки технической осуществимости проекта.

Что касается общей перспективы и анализа, финансовая жизнеспособность (или коммерческая осуществимость) проекта оценивается посредством определения наличия положительной чистой приведенной стоимости. Чистая приведенная стоимость считается положительной, если ожидаемая приведенная стоимость свободного потока денежных средств ¹²² превышает

¹²² Свободный поток денежных средств – это то, что остается после покрытия компанией всех расходов на строительство (операционные затраты и затраты на текущее техническое обслуживание) и налогов, а также капитальных затрат, необходимых для

ожидаемую приведенную стоимость расходов на строительство. Однако в дополнение к или вместо чистой приведенной стоимости кредиторы будут использовать такие коэффициенты обеспеченности собственными средствами, как коэффициент покрытия долга (DSCR) и коэффициент покрытия срока кредита (LLCR) в качестве основных коэффициентов для измерения возможности привлечения банковского финансирования.

Коэффициент покрытия долга (DSCR) измеряет ежегодное обеспечение обслуживания долга посредством сравнения свободных потоков денежных средств (точнее говоря, свободных потоков денежных средств, доступных для обслуживания задолженности - CFADS) и сумм, необходимых для обслуживания долга. Коэффициент покрытия долга (DSCR) требует, чтобы потоки денежных средств, доступных для обслуживания долга, составляли по меньшей мере установленный коэффициент (например, 1,2) относительно запланированного обслуживания долга за соответствующий год. Коэффициент покрытия срока кредита (LLCR) сравнивает общую сумму свободного потока денежных средств, прогнозируемого на срок существования кредита, которая надлежащим образом дисконтируется, с суммой анализируемого долга. Коэффициент покрытия срока кредита (LLCR) также отражает способность специальной проектной компании исполнять свои обязательства по погашению задолженности в течение срока кредита (с учетом потенциальной реструктуризации¹²³).

На основании прогнозируемых потоков денежных средств специальной проектной компании, включая анализируемую структуру задолженности, кредиторы и их консультанты по вопросам комплексной экспертизы оценивают значение таких коэффициентов и согласовывают соответствующую сумму задолженности с учетом максимального срока, на который они готовы предоставить кредит. Затем они проводят анализ чувствительности (включая анализ безубыточности) по потокам денежных средств по проекту с целью проверки устойчивости проекта к неблагоприятным условиям и негативным изменениям свободных потоков денежных средств, являющихся отклонением от базового сценария.

При определении финансовой жизнеспособности и в связи с надежностью потоков денежных средств и гарантий по договору (особенно положений о расторжении) кредиторы анализируют структуру рисков по договору. Этот процесс включает в себя определение фактической достижимости стандартов эффективности в проектах с оплатой госсектора или договорных гарантий в проектах на основе платежей потребителя.

Кредиторы тщательно контролируют все потоки денежных средств, ограничивая способность частного партнера распоряжаться такими средствами при помощи «договорных обязательств» («ковенантов»). Например, запрещаются выплаты, если фактический коэффициент покрытия долга за прошлый год не достиг определенной пороговой величины. Права по банковским счетам, через которые проходят потоки денежных средств, уступаются кредиторам, сами счета открываются в одном из банков в рамках синдиката, в дополнение к другим положениям, которые будут отражены в кредитном договоре.¹²⁴ На операции с потоками денежных средств

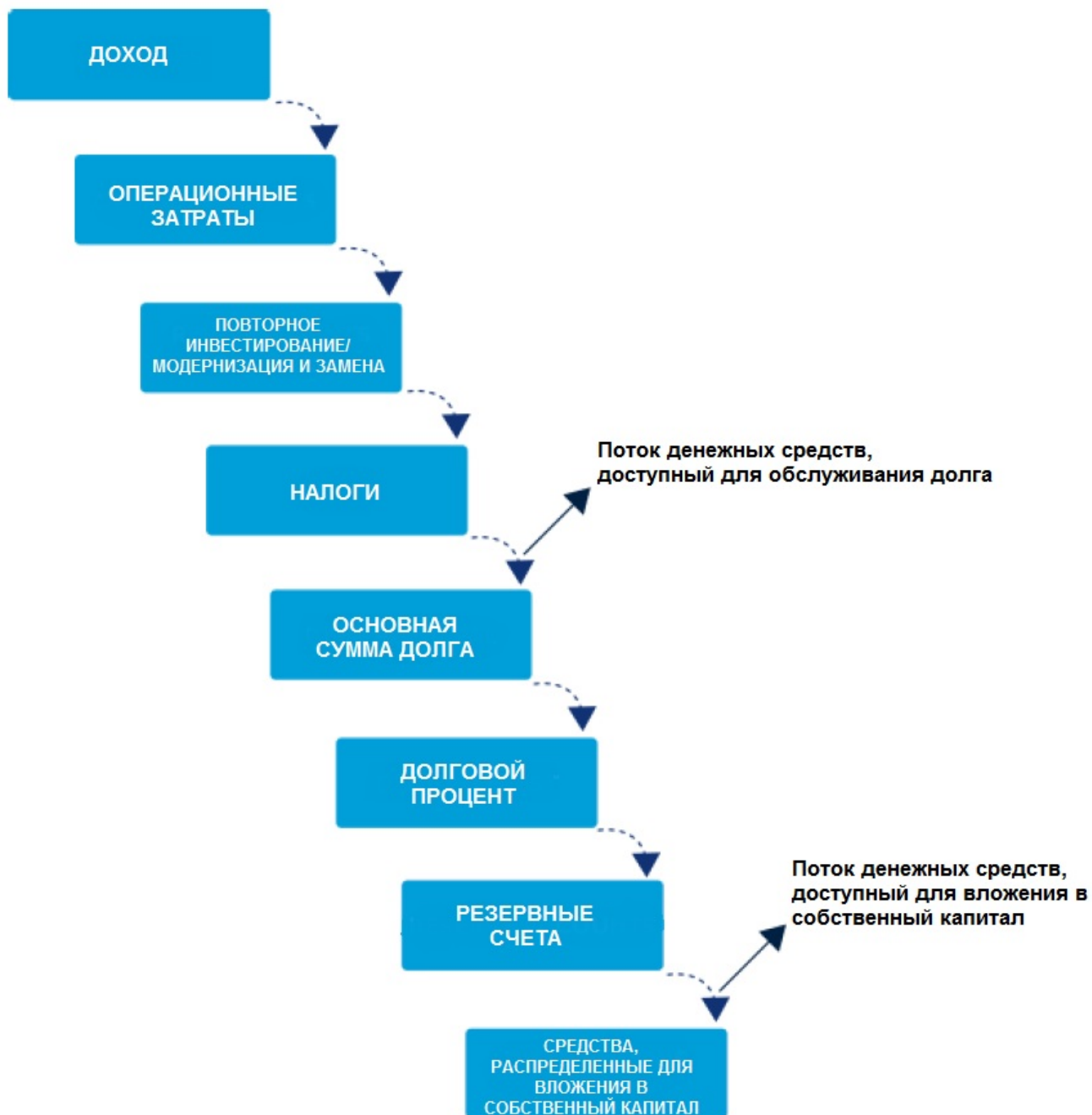
обеспечения надлежащего рабочего состояния всех производственных объектов.

¹²³ Коэффициент покрытия на срок проекта (PLCR) также часто используется как второстепенный показатель. Он сравнивает поток денежных средств в течение всего срока реализации проекта с суммой долга.

¹²⁴ В Приложении 1 к главе 6 описаны дополнительные стандартные условия и обязательства, которые обычно входят в условия предоставления кредита для проектного финансирования.

распространяются правила присваивания приоритетов, установленные кредитным договором по принципу «водопадной» последовательности (см. рисунок 1А).

РИСУНОК А1: Водопадная последовательность платежей в рамках потока денежных средств по проекту



4. Базовое описание основных источников фондирования

Существует три основных источника финансирования проектов ГЧП: заемный капитал, собственный капитал и правительственная поддержка¹²⁵.

Заемный капитал

Старший долг пользуется приоритетом относительно всех остальных форм финансирования при погашении. Мезонинный долг субординирован по отношению к старшему долгу при погашении, но имеет преимущественную силу перед собственным капиталом как при распределении выплат свободных денежных средств в так называемой «водопадной последовательности платежей» (т.е. приоритетности каждого входящего и исходящего потока денежных средств по проекту), так и в случае ликвидации компании ГЧП. Так как недостаточная операционная эффективность компании ГЧП может сказаться на погашении мезонинного долга, а также с учетом приоритета при погашении старшего долга, мезонинный долг обычно обладает более высокой доходностью, чем старший долг.

Сумма заемного капитала по проекту ГЧП обычно определяется на базе основополагающей стоимости собственного фондирования для кредитора плюс фиксированный компонент (или «маржа»), выраженная как определенное количество базисных пунктов для покрытия риска неисполнения обязательств и других расходов кредитора (например, операционных расходов, альтернативных издержек при распределении капитала, прибыли).

Заемный капитал по крупным проектам ГЧП могут предоставлять коммерческие банки, международные финансовые институты или непосредственно рынки капитала. В последнем случае проектные компании выпускают облигации, на которые подписываются финансовые учреждения, включая пенсионные фонды и страховые компании, которые нацелены на долгосрочные инвестиции.

Финансовые консультанты смогут проконсультировать по вероятным источникам средств по определенному проекту. Также ожидается, что они оценят прогнозируемые затраты и выгоды вариантов фондирования. Оценка будет распространяться на срок долга (продолжительность времени до погашения задолженности), которые могут предложить различные источники финансирования.

Собственный капитал

Собственный капитал обычно предлагают спонсоры проекта, потенциально включая подрядчиков, которые осуществляют строительство и эксплуатацию по проекту, а также финансовые учреждения. Значительная часть собственного капитала (часто именуемая «квазикапитал») может фактически предоставляться в форме акционерного субординированного долга для получения налоговых и учетных льгот. Так как долевым участникам несут основные риски по проекту ГЧП, они стремятся к более высокой рентабельности

¹²⁵ Руководство ЕРЕС по ГЧП (2015 г.) «Рекомендации по подготовке, осуществлению закупок и реализации проектов ГЧП», Европейский инвестиционный банк.

предоставляемых ими средств. В некоторых проектах спонсоры осуществляют вклады в собственный капитал в форме «трудового вклада» («sweat equity»), но кредиторы неохотно соглашаются на такой вариант¹²⁶.

Правительственная поддержка

Правительственную поддержку можно описать как прямую финансовую поддержку посредством вложений государственного сектора, как правило, в форме грантов. Они могут предоставляться из местных, национальных, региональных или специализированных фондов. Они могут быть направлены на обеспечение кредитной привлекательности или ценовой доступности. Они могут осуществляться в форме условной поддержки или гарантий со стороны государственного сектора для компании ГЧП или других участников частного сектора. Такая поддержка может применяться для определенных типов рисков, которыми компания ГЧП или другие участники частного сектора не могут эффективно управлять, или которые они не могут эффективно минимизировать (например, гарантия минимального дохода от платной дороги).

5. Проектное финансирование: преимущества и ограничения

Финансирование инфраструктурных проектов посредством проектного финансирования предлагает различные преимущества, включая возможность разделения рисков, увеличение кредитоемкости, высвобождение свободных потоков денежных средств и поддержание конкурентного преимущества на конкурентном рынке. Проектное финансирование – это полезный инструмент для компаний, который хотят избежать выдачи корпоративной гарантии погашения и предпочитают финансировать проект вне баланса. Проектное финансирование позволяет спонсору увеличить свою кредитоемкость и дает ему возможность финансировать проект за счет другого лица, например, покупателя результатов проекта. Спонсоры могут привлекать фондирование для проекта просто на основе договорных обязательств.

Проектное финансирование также позволяет спонсорам разделять проектные риски с другими заинтересованными лицами. Базовая структура проектного финансирования ставит перед спонсорами необходимость распределить риски третьим сторонам, которые обладают достаточной финансовой устойчивостью и готовы принять на себя такие риски, для чего используется набор соглашений о предоставлении обеспечения, договоров купли-продажи и другой вспомогательной кредитной поддержки. Это помогает снизить возможные риски проектной компании.

Проектное финансирование дает провайдерам средств возможность принимать решение об управлении свободным потоком денежных средств, который остается после покрытия расходов на эксплуатацию и обслуживание, а также других обязательных платежей. Как характерно для традиционного корпоративного формата организации, корпоративное руководство принимает решение о способах использования свободного потока денежных средств: инвестировании в

¹²⁶ Так называемый трудовой вклад – это «взнос в натуральной (не финансовой) форме, равный стоимости определенных работ, или вклад в проект или предприятие в форме труда и иных усилий. Трудовой вклад представляет собой долю участия или прирост стоимости, который создается непосредственно в результате тяжелого труда собственника (собственников). Это предпочтительный способ создания собственного капитала для предпринимателей, испытывающих финансовые трудности, при создании новых предприятий, так как у них может не быть возможности вложить большой финансовый капитал в свое предприятие...». (Из <http://www.investopedia.com>).

новые проекты или выплате дивидендов акционерам. Аналогичным образом, при возврате капитала финансирующим организациям, особенно инвесторам, они имеют возможность принять решение о реинвестировании данных средств. Так как проектная компания учреждается на определенный срок и занимается только одним проектом, между инвесторами и руководством компании не возникают конфликты, которые часто имеют место в традиционных корпоративных формах организации.

Финансирование проектов посредством проектного финансирования дает спонсорам возможность обеспечивать конфиденциальность ценной информации о проекте и поддерживать конкурентное преимущество. Этот аспект является преимуществом привлечения финансирования проекта в форме собственного капитала (однако такое преимущество весьма ограничено при привлечении финансирования на рынках капитала) (через проектные облигации). При необходимости привлечения собственного капитала (или его дальнейшей продажи для рециркуляции капитала) рыночными способами (например, первоначальное публичное размещение акций) информацию, связанную с проектом, необходимо раскрывать на рынке капитала, на котором могут работать конкуренты проектной компании/спонсоров. При проектном финансировании спонсоры могут делиться информацией с небольшой группой инвесторов и проводить переговоры по цене без раскрытия конфиденциальной информации неограниченному кругу лиц. Так как у инвесторов есть финансовая заинтересованность в проекте, обеспечение конфиденциальности в их интересах.

Несмотря на перечисленные преимущества, проектное финансирование – достаточно сложный процесс, который требует значительных затрат. Стоимость капитала, привлекаемого таким способом, высока по сравнению с капиталом, привлекаемым стандартными способами. Сложность сделок в сфере проектного финансирования вызвана необходимостью структурировать набор договоров, которые должны быть согласованы всеми участниками проекта. Это также приводит к более высоким операционным расходам с учетом затрат на юридические услуги при составлении проектной структуры, решении налоговых и юридических вопросов по проекту и подготовке необходимой документации по владению проектной компанией, кредитным соглашениям и другим договорам.

Приложение В к Главе 1: Исламское финансирование проектов ГЧП

1. Введение

Исламское финансирование проектов ГЧП получает все большее распространение по ряду причин, включая создание исламских банков (например, Исламского банка развития), которые могут предлагать исламские финансовые продукты по проектам ГЧП, сокращение объема неисламского финансирования в результате мирового финансового кризиса, а также растущее количество инфраструктурных проектов ГЧП, закупки по которым осуществляются на Ближнем Востоке, что по сути сыграло роль катализатора использования проектного финансирования в соответствии с требованиями шариата.

Исламское финансирование проектов ГЧП может обеспечить предоставление полного финансового решения или использоваться в сочетании с другими источниками неисламского финансирования.

Любое исламское финансирование должно соответствовать следующим принципам шариата, изложенным в таблице В1.

ТАБЛИЦА В1: Исламские принципы шариата

Исламский принцип	Значение
<i>Риба</i>	Запрет процентов. В результате запрещается устанавливать проценты по договорам.
<i>Гарар</i>	Запрет неопределенности. На практике это означает, что предмет, цена и сроки поставки предмета соответствующего договора по отношению стороне-получателю должны быть определены с самого начала.
<i>Майсир</i>	Запрет создания рискованных ставок/спекуляций. Это означает запрет договоров, по которым прибыль на инвестированный капитал не может быть определена заранее и просто предполагается.
Разделение прибыли и рисков	Прибыль от сделки должна быть реальной и представлять собой непосредственный доход в результате разделения прибыли и рисков по сделке. Сумма прибыли не может устанавливаться заранее.
Запрет азартных игр, алкоголя и наркотиков.	Запрещается заключать сделки, связанные с азартными играми, алкоголем или наркотиками.
Соответствие шариатскому праву	Сделка должна соответствовать принципам этики и локальным принципам шариата, которые могут отличаться в зависимости от региона/страны.

Существует ряд решений исламского финансирования, которые могут использоваться для финансирования проекта ГЧП. Основные финансовые продукты и второстепенные соглашения используются для реализации каждого решения. Основные финансовые продукты включают в себя следующие:

- традиционная *Истина'а*;
- истина'а в сфере закупок; и
- *Иджара*

Основные второстепенные соглашения включают в себя:

- договоры о предоставлении услуг; и
- договоры купли-продажи.

2. Традиционная *истина'а*

Традиционная *истина'а* («*истина'а*») представляет собой договор между двумя сторонами (исламской финансирующей стороной и строительным подрядчиком), по которому строительный подрядчик изначально соглашается построить/произвести четко описанный/указанный проектный актив ГЧП для исламской финансирующей стороны. Цена строительства/производства устанавливается при заключении договора, как и дата передачи актива финансирующей стороне. Цена может выплачиваться единовременно при передаче или, что более распространено, частями в зависимости от завершения определенных этапов в ходе строительства/производства. Право собственности на проектный актив ГЧП передается исламской финансирующей стороне при передаче актива.

При этом у исламской финансирующей стороны должны быть прямые договорные отношения со строительным подрядчиком. Это означает, что исламская финансирующая сторона принимает на себя риск неисполнения обязательств - риск, наступления которого она бы очень хотела избежать. Следовательно, *истина'а* в основном не используется непосредственно в проектах ГЧП. *Истина'а* применяется преимущественно в сфере закупок.

3. *Истина'а* в сфере закупок

Истина'а в сфере («договор о закупках») также представляет собой договоренность между двумя сторонами, которыми являются исламская финансирующая сторона и специальная проектная компания (СПК) проекта ГЧП. В соответствии с договором о закупках СПК должна осуществить закупки по проектному активу ГЧП до определенной даты. СПК осуществит закупки по активу посредством заключения прямого соглашения со строительным подрядчиком.

После завершения строительства и закупок по активу СПК передает его исламской финансирующей стороне в установленную дату, а право собственности на актив передается исламской финансирующей стороне. Цена, которую выплачивает исламская финансирующая сторона СПК за закупки по проектному активу СПК, устанавливается с самого начала. Она рассчитывается на основе общей стоимости проектного актива ГЧП (т.е. суммы, равной сумме займа по проекту ГЧП, который используется при традиционном проектном финансировании). Цена обычно выплачивается по завершении определенных этапов.

Традиционная *истина'а* и договоры о закупках похожи на традиционные условия проектного финансирования, например, расчет цены. Более того, использование платежей по завершении определенных этапов по сути аналогично регулярной выборке средств при традиционном проектном финансировании.

Однако традиционная *истина'а* и договор о закупках не приносят доход исламской финансирующей стороне. Так как по ним требуется доход в обмен на предоставление проектного финансирования, это означает необходимость применения *иджара*.

4. Иджара

Иджара – это договор лизинга проектного актива ГЧП между исламской финансирующей стороной и СПК. Лизинг становится возможным, так как исламская финансирующая сторона получила право собственности на проектный актив ГЧП в соответствии с *истина'а*.

Иджара применяется на этапе эксплуатации проекта. В соответствии с договором СПК получает проектный актив ГЧП в лизинг от исламской финансирующей стороны и осуществляет в пользу последней лизинговые платежи. Сумма лизинговых платежей рассчитывается посредством суммирования общей суммы заемного капитала, предоставленного исламской финансирующей стороной, и суммы любой маржи с пропорциональным распределением на ежемесячной основе в течение этапа эксплуатации проекта ГЧП.

Следовательно, *иджара* – это единственный финансовый продукт, который приносит фиксированный доход в установленном размере исламской финансирующей стороне. *Истина'а* и *иджара* используются вместе именно по этой причине. *Истина'а* дает исламской финансирующей стороне проектный актив ГЧП, а *иджара* обеспечивает возможность генерирования дохода (погашения займа) проектным активом ГЧП в течение срока эксплуатации для исламских финансирующих сторон.

5. Вспомогательные соглашения

Как правило, между СПК и исламской финансирующей стороной заключается вспомогательное соглашение, известное как договор о предоставлении услуг.

Так как у исламской финансирующей стороны есть право собственности на проектный актив ГЧП, она отвечает за эксплуатацию, техническое обслуживание и страхование такого актива. Для этого нужны деньги и время. Однако для исполнения обязательств исламской финансирующей стороны можно заключить договор о предоставлении услуг. В соответствии с договором о предоставлении услуг СПК выступает в качестве представителя исламской финансирующей стороны. При этом СПК управляет активом, который она получила от исламской финансирующей стороны на правах лизинга. СПК оплачивает все расходы, связанные с управлением активом, и получает за это комиссию. Управление включает в себя такую деятельность, как повседневное операционное управление и техническое обслуживание проектного актива ГЧП, а также расходы на страхование проекта.

6. Платежи исламским финансирующим сторонам

СПК использует единую сумму и/или получаемые платежи потребителя для осуществления лизинговых платежей по *иджара*.

7. Возврат проектного актива ГЧП СПК

Другим основным вспомогательным соглашением, заключаемым при исламском финансировании, является договор купли-продажи. В соответствии с этим договором проектный актив ГЧП возвращается обратно СПК по истечении срока действия проекта ГЧП.

8. Исламское финансирование на практике.

Комбинированное применение истина'а и иджара показано на рисунке В1 далее.

РИСУНОК В1: Комбинированное применение истина'а и иджара



9. Материальные и нематериальные проектные активы ГЧП

Исламское финансирование проектов ГЧП обычно подразумевает проектное финансирование на основе актива, для которого требуется передача материальных/реальных активов. Однако в некоторых ситуациях передача материальных/реальных активов не разрешается. Например, если проектный актив ГЧП имеет культурное и/или стратегическое значение, государственный орган, осуществляющий закупки, может запретить его физическую передачу. В таком случае используется один из вариантов комбинированного применения истина'а и иджара.

При этом исламская финансирующая сторона заключает договор о закупках для уступки в ее пользу прав по проектному договору (т.е. уступки нематериальных прав по проектному договору СПК в пользу исламской финансирующей стороны). В обмен на уступку своих проектных прав СПК получает от исламской финансирующей стороны платежи за завершение определенных этапов, чтобы у нее была возможность оплачивать строительство проектного актива ГЧП. Помимо этого, СПК и исламская финансирующая сторона заключают договор о предоставлении услуг. В соответствии с таким договором СПК получает оплату за управление, техническое обслуживание и эксплуатацию проектного актива ГЧП.

При этом, когда СПК получает единую сумму и/или платежи потребителя, она вычитает все свои неисполненные обязательства из указанных денежных средств и получает свою прибыль. Затем СПК выплачивает прибыль исламской финансирующей стороне.